



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de CEU-Universidad San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

Transición democrática y descentralización del sector público

ANTONI CASTELLS

1. Introducción

La transición democrática española se ha producido al tiempo que el proceso de descentralización política del Estado. Es decir, el paso de un sistema político fuertemente centralizado, con claro predominio del gobierno central en todas las esferas de la vida pública, a un sistema descentralizado de gobierno.

En su materialización y en su concepción estos dos procesos van indisolublemente unidos. Las aspiraciones al autogobierno político de algunas de las comunidades y pueblos de España han sido un factor que ha contribuido decisivamente a impulsar el proceso democratizador. De la misma manera que sin la materialización y la culminación de este proceso, aquellas aspiraciones no hubieran podido verse satisfechas en sus objetivos más elementales.

Es por ello por lo que cualquier análisis que trate de examinar las características del proceso de descentralización del sector público en España debe empezar por subrayar —si desea destacar lo esencial— este carácter central, de eje conductor del propio proceso democrático, que ha tenido el proceso de descentralización del sector público. Sin embargo, junto a esta constatación, el enmarca-

miento de este proceso parecería incompleto si no se tuvieran también en cuenta otros factores:

- El carácter abierto del modelo constitucional. La Constitución Española establece un marco de juego, pero no se pronuncia por un modelo concreto, probablemente porque de hacerlo no hubiera obtenido el consenso de todas las fuerzas políticas que le dieron respaldo. Dentro de la Constitución tienen cabida modelos más abiertos y otros más centralizados, por lo que a la distribución del poder político por niveles de gobierno se refiere. Esta cuestión no depende tanto de la propia Constitución como de la voluntad de las fuerzas políticas que deben aplicarla. En la Constitución caben proyectos que, por su contenido, se asemejarían claramente a los sistemas imperantes en los países federales. Pero también son constitucionales interpretaciones más restrictivas, que tienden a limitar la capacidad de autogobierno de los niveles de gobierno intermedios. Ello significa que el período posconstitucional no ha sido propiamente un período de desarrollo de un modelo de Estado establecido previamente y de forma precisa en la Constitución, sino más bien un período en el que, materialmente, se ha ido forjando el modelo de Estado a medida que iba avanzando el propio proceso de descentralización. De esta forma ha sido inevitable que este modelo se haya ido concretando en parte condicionado por elementos externos de índole diversa, lo que ha hecho que el proceso presentara altibajos y contrastes.
- La peculiaridad del proceso de descentralización del Estado a las Comunidades Autónomas. A diferencia de lo acontecido en otros países, este proceso no ha consistido en la creación *ex-novo* de un nuevo nivel de gobierno, que puede ir conformándose y consolidándose a lo largo de un dilatado período de tiempo. Por el contrario, la característica fundamental del proceso de descentralización es que el nivel autonómico se constituye a partir de la desagregación de unidades orgánicas de la Administración central, lo que provoca resistencias inerciales muy fuertes y una confrontación de intereses objetiva entre ambos niveles de gobierno. Esta realidad hubiera podido ser doblegada por la existencia de una firme voluntad política, pero la falta de un proyecto político constitucional definido, ya comentada en el punto anterior, ha hecho que en muchas ocasiones haya sido la dinámica impuesta por el conflicto entre las Administraciones —y no la concreción y el desarrollo de un proyecto político— la que ha presidido el proceso autonómico.
- La diversidad y heterogeneidad de las situaciones regionales existentes en España. Esta diversidad expresa, en buena medida, la existencia de grados desiguales de aspiración al autogobierno. De las distintas alternativas políticas que se podían elegir, se optó por aquella que consistía en dar prioridad a la generalización y la culminación del proceso de transferencias. Con ello se extendían los objetivos del proceso de des-

centralización hacia propósitos tal vez no previstos inicialmente: no se trataba tan sólo de dar una salida política a las aspiraciones al autogobierno de unas zonas muy caracterizadas de España, sino también de transformar las viejas estructuras del Estado centralista para dar a luz una Administración más moderna y eficiente. Puesto que en las regiones españolas donde no existían demandas apremiantes de descentralización y ésta no obedecía a reivindicaciones políticas pendientes, su justificación última sólo podía estar en la mejora del nivel y de la calidad de los servicios prestados por la Administración.

Sin embargo, es preciso subrayar que al escoger esta opción se planteaban algunos problemas de singular envergadura. En primer lugar, como se acaba de señalar, se asumía un reto difícil de cumplir —que aun hoy aparece en buena medida insatisfecho— como es el de mejorar sustancialmente la eficiencia y la calidad de los servicios prestados por las Administraciones públicas. En segundo lugar, se corría el riesgo de que la generalización —la extensión— del proceso autonómico fuera en detrimento de la profundidad con la que éste debía desarrollarse en aquellas Comunidades Autónomas donde existe una clara aspiración política en este sentido. En tercer lugar, el énfasis puesto en el proceso autonómico ha ido, en parte, en detrimento de la atención que debería haberse concedido a la potenciación de los gobiernos locales y, especialmente, de los municipios.

Finalmente, en cuarto lugar, hay que tener en cuenta que la complejidad del proceso de descentralización del sector público obliga a avanzar en múltiples direcciones. Sin embargo, y por razones distintas, este avance no puede tener lugar simultáneamente, y al mismo ritmo, en todas ellas. En el caso español, se ha concedido una especial prioridad al proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas. Mientras que en este terreno se ha avanzado significativamente, en otros —como en el de la financiación, el de las relaciones institucionales, o el de la profundización de las competencias estrictamente políticas— el avance ha sido menor. La existencia de desajustes de ritmo de carácter temporal no tiene mayor importancia. Sin embargo, su persistencia a lo largo del tiempo puede tener consecuencias graves. En definitiva, el proceso de descentralización del sector público es un proceso complejo, en el que difícilmente todas las piezas puedan avanzar exactamente a la misma velocidad; pero tampoco pueden hacerlo a velocidades acusadamente distintas, sin el riesgo de que la operatividad del conjunto del proceso resulte bloqueada.

● La situación de crisis económica en que han debido llevarse a cabo las primeras etapas del proceso de descentralización del sector público. La crisis económica, entre otras consecuencias, ha conducido a un incremento apreciable de los requerimientos de gasto público. Y ello ha hecho que se hayan extremado las cautelas y precauciones de la Administración

central ante un proceso, como el de descentralización del sector público, que normalmente tiene efectos expansivos sobre el gasto público agregado. Se han producido, así, consecuencias limitativas, tanto de orden financiero como político —en la medida en que la Administración central ha tendido a multiplicar los mecanismos de control sobre los recursos transferidos—, respecto a la amplitud del proceso autonómico.

Al examinar, en estos puntos, el marco en que se ha desarrollado el proceso de descentralización del sector público en España, se han subrayado ya algunas de las principales implicaciones del mismo en el orden presupuestario y financiero. Esta cuestión será objeto de un análisis especialmente atento en los dos siguientes apartados, en los que se examinarán el sector público autonómico y el sector público local. Antes, sin embargo, y una vez analizado el marco en el que el proceso de descentralización ha tenido lugar, resulta conveniente caracterizarlo en sus rasgos básicos. A nuestro juicio, las características que deben ser subrayadas como fundamentales del proceso de descentralización del sector público desde los inicios de la transición hasta finales de la década de los ochenta, son las tres siguientes:

- En primer lugar, en un período de tiempo excepcionalmente breve, ha tenido lugar en España un intenso proceso de descentralización del sector público. Empleando cifras de gasto no financiero sin consolidar, el peso del gobierno central ha pasado del 90,04 % en 1980 al 68,44 % previsto en 1989 (cuadro 1). Este proceso de descentralización ha servido, sustancialmente, para que tuviera lugar la implantación del nivel de gobierno autonómico, que siendo —a efectos presupuestarios— prácticamente inexistente antes de la década de los ochenta, absorbe casi la quinta parte del total del sector público (el 19,35 %) en 1989.
- En segundo lugar, el proceso de descentralización de la gestión presupuestaria del Estado hacia las Comunidades Autónomas ha ido acompañado, hasta el momento, de insuficiencias apreciables en el modelo de hacienda autonómica. Se ha canalizado un importante volumen de servicios y competencias del Estado hacia las CC AA, pero su financiación reposa todavía en exceso en mecanismos de subvenciones y, especialmente, de subvenciones condicionadas.
- En tercer lugar, finalmente, en esta primera fase del proceso de descentralización los gobiernos locales han quedado relativamente relegados a un segundo plano. Ciertamente, resulta innegable que su peso en el conjunto del sector público ha aumentado —ha pasado del 9,96 % al 12,21 % del total entre 1980 y 1989 (cuadro 1) empleando las mismas magnitudes que las utilizadas antes al referirnos a las Comunidades Autónomas—, pero lo ha hecho de forma notoriamente insuficiente en relación con el horizonte del 25 % que alguna vez se ha fijado como objetivo deseable.

CUADRO 1. Evolución del peso de los distintos niveles de gobierno en el sector público español ^a
(en porcentaje s/total)

	Gasto total						Gasto no financiero ^c									
	Sin consolidar			Consolidado ^b			Sin consolidar			Consolidado ^b						
	C	A	L	Total	C	A	L	Total	C	A	L	Total	C	A	L	Total
1980	89,42	—	10,58	100,00	89,31	—	10,69	100,00	90,04	—	9,96	100,00	89,95	—	10,05	100,00
1981	86,96	2,84	10,20	100,00	86,95	2,88	10,17	100,00	87,33	2,91	9,76	100,00	87,33	2,95	9,72	100,00
1982	84,15	5,60	10,25	100,00	84,29	5,91	9,80	100,00	84,41	5,76	9,83	100,00	84,57	6,08	9,35	100,00
1983	79,89	8,00	12,11	100,00	80,09	7,62	12,29	100,00	80,00	8,30	11,70	100,00	80,22	7,92	11,86	100,00
1984	76,09	11,91	12,00	100,00	75,96	11,54	12,50	100,00	75,83	12,51	11,66	100,00	75,65	12,20	12,15	100,00
1985	74,96	12,76	12,28	100,00	74,12	13,12	12,76	100,00	74,20	13,59	12,21	100,00	73,15	14,12	12,73	100,00
1986	75,09	12,83	12,08	100,00	73,84	13,39	12,77	100,00	74,16	13,82	12,02	100,00	72,62	14,60	12,78	100,00
1987	73,07	15,03	11,90	100,00	72,30	14,93	12,77	100,00	72,30	16,03	11,67	100,00	71,28	16,13	12,59	100,00
1988	70,17	17,32	12,51	100,00	68,49	17,85	13,66	100,00	69,36	18,48	12,16	100,00	67,29	19,34	13,37	100,00
1989 ^d	69,33	18,26	12,41	100,00	66,95	19,65	13,40	100,00	68,44	19,35	12,21	100,00	65,60	21,14	13,26	100,00

^a C = gobierno central (incluyendo Estado, Organismos Autónomos Administrativos y Seguridad Social), A = gobiernos autonómicos, L = gobiernos locales.

^b Excluyendo las transferencias a otros niveles de gobierno.

^c Se entiende por gasto financiero (de acuerdo con la fuente utilizada) el correspondiente a los capítulos 3 (intereses) y 9 (amortizaciones); esta definición difiere de la más habitual, que considera gasto financiero el correspondiente a los capítulos 8 y 9 (variación de activos y pasivos financieros, respectivamente).

^d Previsión.

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial, 1988*, Madrid, 1989, cuadro A.26.

El rasgo fundamental de esta etapa del proceso autonómico, por lo que a sus características presupuestario-financieras se refiere, es pues el del desequilibrio. Como antes se apuntaba, el proceso de descentralización del sector público reviste una gran complejidad. Se trata —y ello constituye un exponente de la ambición del objetivo— de transformar un Estado tradicionalmente centralista para alumbrar un nuevo sistema político, en el que se reequilibren el peso, las competencias y los recursos de los distintos niveles de gobierno. Este proceso exige avanzar a la vez en distintas direcciones. Y es lógico que no en todas ellas se pueda avanzar al mismo tiempo ni a la misma velocidad. Pero tampoco el desfase en el funcionamiento de las distintas piezas puede ser muy acusado, porque entonces se correría el riesgo de bloquear el funcionamiento global del proceso. Este es probablemente el mejor resumen de la situación actual y la mejor introducción para examinar con un mayor detalle el comportamiento concreto de cada uno de los dos niveles subcentrales de gobierno.

2. El sector público autonómico

La característica más destacada del proceso de descentralización del sector público que ha tenido lugar en España desde la transición democrática y la aprobación de la Constitución en 1978 es, indudablemente, la aparición de un nuevo nivel de gobierno de ámbito intermedio, como son las Comunidades Autónomas, con capacidad de autogobierno político. Ello confiere al sistema político español unas características peculiares, por lo que al modelo de Estado se refiere, que lo diferencian tanto de los sistemas unitarios como de los sistemas federales, en la medida en que los contenidos concretos del Estado autonómico permanecen abiertos a especificaciones alternativas.

A lo largo de la década de los años ochenta ha tenido lugar, en la práctica, la consolidación del mapa autonómico. Entre los primeros años de esta década y los últimos de la anterior se aprobaron, en efecto, los Estatutos de Autonomía de todas las CC AA, con lo que en la práctica se optó por la generalización del proceso autonómico, que constituye una de las posibilidades, pero no la única, que ofrecía la Constitución. El año 1979 tuvo lugar la aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña; el año 1981, los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; el año 1982, los de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Valencia y Navarra; finalmente, el año 1983 se aprobaron los de Baleares, Castilla-León, Extremadura y Madrid (cuadro 2).

Estas Comunidades Autónomas tienen características distintas por lo que se refiere a su extensión, a su población y a su estructura administrativa de provincias y municipios (cuadro 2). Y especialmente son distintas por lo que atañe a su nivel competencial. La Constitución admite, en concreto, dos sistemas de acceso a la autonomía. Las CC AA que lo hacen por la vía del artículo 143 pueden disfrutar de un número de competencias más reducido que las que lo hacen por

CUADRO 2. Características básicas de los gobiernos autonómicos

Comunidad Autónoma	Estatuto de Autonomía	Nivel competencial ^a	Sistema de financiación ^b	Senadores en el Parlamento español		
				De elección directa	De elección por el Parlamento autonómico	Provincias Municipios
Andalucía	1981	A	C	32	7	8 764
Aragón	1982	B	C	12	2	3 727
Asturias	1981	B	C-P	4	2	1 78
Baleares	1983	B	C	5	1	1 66
Canarias	1982	A	C	11	2	2 87
Cantabria	1981	B	C-P	4	1	1 102
Castilla-León	1983	B	C	36	3	9 2 248
Castilla-La Mancha	1982	B	C	20	2	5 916
Cataluña	1979	A	C	16	6	4 940
Extremadura	1983	B	C	8	2	2 380
Galicia	1981	A	C	16	3	4 312
Madrid	1983	B	C-P	4	5	1 178
Murcia	1982	B	C-P	4	2	1 45
Rioja	1982	B	C-P	4	1	1 174
C. Valenciana	1982	A	C	12	4	3 536
Navarra	1982	A	F-P	4	1	1 265
País Vasco	1979	A	F	12	3	3 236
Total España	—	—	—	208	47	50 8 056

^a A: nivel competencial alto (CC AA del art. 151 de la Constitución Española); B: Nivel competencial bajo (CC AA del art. 143 de la Constitución Española).

^b C: sistema de financiación de régimen común; F: sistema de financiación de régimen foral; P: recursos provinciales.

Fuente: Joaquim SOLÉ VILANOVA, «Govern autonòmic i local a Espanya amb especial referència a Catalunya», en *Govern central i governs locals a la Gran Bretanya*, Institut d'Estudis Autonòmics (Generalitat de Catalunya), Barcelona, 1989, p. 12.

la vía del artículo 151. En lo sustancial, estas segundas, a diferencia de las primeras, pueden tener competencias significativas en materia de educación y de sanidad. Actualmente, las CC AA del artículo 151 son, tal como se refleja en el cuadro 2, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Valencia, Navarra y País Vasco.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía constituye, como es natural, el paso inicial del proceso autonómico en las distintas Comunidades Autónomas. Los Estatutos son el marco que define las competencias y facultades que pueden ser traspasadas, a través del correspondiente proceso de transferencias, del Estado a las distintas Comunidades Autónomas. A lo largo de la década de los años ochenta este proceso ha revestido una especial intensidad, por lo que al volumen presupuestario de las competencias transferidas se refiere. En 1981, en efecto, el gasto total de las CC AA alcanzaba una cifra de 170,0 millones de pesetas, lo que significaba el 1,00 % del PIB (cuadro 3). En 1988 ha alcanzado un importe de 3 240,0 millones de pesetas, lo que representa el 8,12 % del PIB. En el corto espacio de siete años, el gasto público total de las CC AA se ha multiplicado, pues, por más de 19 en valor absoluto, y por más de 8 en términos relativos, en comparación con el PIB.

Este fuerte proceso de expansión del gasto público autonómico ha conducido a que las CC AA, que eran una realidad de gobierno prácticamente inexistente a finales de la década de los setenta, ocupen actualmente un lugar de singular importancia dentro del sector público español. Sin embargo, esta afirmación generalizadora no debe ocultar la existencia de realidades muy distintas —en función, como es lógico, de los diferentes niveles competenciales— por lo que al peso e importancia de las Comunidades Autónomas se refiere. En general, como es natural suponer, las CC AA del 151 tienen un volumen presupuestario apreciablemente más elevado que las del 143. Y, dentro de las primeras, el de las CC AA forales es más elevado —a consecuencia del sistema de financiación— que el de las de régimen común (cuadro 4).

CUADRO 3. Evolución del sector público autonómico

	A	B		A	B
1981	170,0	1,00 %	1985	1 610,0	5,77 %
1982	410,0	2,10 %	1986	1 880,0	5,88 %
1983	740,0	3,33 %	1987	2 450,0	6,50 %
1984	1 340,0	5,34 %	1988	3 240,0	8,12 %

(A): Gasto total (incluyendo el gasto financiero contabilizado en los capítulos 8 y 9) de las CC AA en miles de millones de pesetas.

(B): (A)/PIB \times 100.

Fuentes: Ministerio para las Administraciones públicas, *Memoria...*, cuadro A.26 (para los datos de gasto público autonómico); Banco de España, *Informe Anual 1988 (Apéndice Estadístico)*, Madrid, 1989, cuadro 1.1 (para los datos de PIB).

CUADRO 4. El gasto público de los gobiernos autonómicos (1988)

	Gasto total		Gasto no financiero	
	Total (en millones ptas.)	por habit. (en ptas.)	Total (en millones ptas.)	por habit. (en ptas.)
CC AA 151				
<i>Régimen foral</i>				
Navarra	85 472	165 997	76 102	147 799
País Vasco	304 344	142 415	294 767	137 934
<i>Régimen común</i>				
Andalucía	799 966	118 741	794 938	117 994
Canarias	123 988	85 424	123 693	85 221
Cataluña	710 234	118 856	699 615	117 079
Galicia	235 720	83 007	234 279	82 499
C. Valenciana	374 659	100 716	372 103	100 029
Total CC AA 151	2 634 383	112 697	2 595 497	111 034
CC AA 143				
Aragón	48 670	41 030	47 180	39 774
Asturias	49 305	44 228	45 668	40 966
Baleares	16 545	24 431	16 328	24 110
Cantabria	32 521	62 388	31 824	61 051
Castilla-León	90 128	34 899	88 059	34 098
Castilla-La Mancha	89 217	53 367	88 684	53 048
Extremadura	47 898	44 217	47 064	43 447
Madrid	183 787	38 555	179 733	37 705
Murcia	39 244	39 279	37 715	37 749
La Rioja	14 928	57 594	14 348	55 357
Total CC AA 143	612 243	40 871	596 603	39 827
Total CC AA	3 246 626	84 645	3 192 100	83 224

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 5.15 (para los datos de gasto público) y cuadro A.46 (para los datos de población).

Con cifras referidas al año 1988, las CC AA del 151 disfrutaban, en promedio, de un volumen de gasto de 112 697 pesetas por habitante y las del 143, de un volumen de 40 871 pesetas por habitante (cuadro 4). Dentro de las primeras, a su vez, las dos Comunidades Forales se situaban claramente por encima de la media: Navarra disponía de 165 997 pesetas por habitante y el País Vasco de 142 415 pesetas. Las CC AA del 151 de régimen común se situaban en niveles

inferiores, y a su vez distintos entre sí, en función del nivel competencial asumido, lo que explica que Andalucía y Cataluña —con competencias en materia de sanidad— tengan un volumen más elevado que otras CC AA. Entre las del 143 también se observan diferencias apreciables, que responden a las peculiaridades del sistema de financiación —y especialmente a la influencia del Fondo de Compensación Interterritorial— y a la existencia de Comunidades uniprovinciales, que absorben las competencias y recursos que en las otras CC AA corresponden a las Diputaciones provinciales.

La actuación de las Comunidades Autónomas se concentra, en su conjunto, en tres funciones especialmente relevantes como son Sanidad, Educación, y Urbanismo y Obras Públicas, si bien el peso relativo de cada una de las mismas es sustancialmente distinto en las diferentes Comunidades Autónomas. En el conjunto de ellas el gasto público en Sanidad significa el 27,35 % del total, el de Educación el 24,79 % y el de Urbanismo y Obras Públicas (que incluye Vivienda, Infraestructuras básicas, y Transportes y Comunicaciones), el 12,98 %; el gasto en transferencias a las Corporaciones Locales significa el 10,95 % del total, si bien se trata de una cifra poco significativa, en primer lugar porque corresponde fundamentalmente a las transferencias percibidas por las entidades locales procedentes del Estado, que son meramente canalizadas a través de los presupuestos de los gobiernos autonómicos sin que éstos intervengan ni en la dotación de la transferencia ni en su distribución, y en segundo lugar porque no en todas las CC AA se emplea este procedimiento; y, finalmente, las otras funciones de gasto absorben el 23,93 % del gasto total del conjunto de las Comunidades Autónomas (cuadro 5).

Sin embargo, la importancia de estas funciones de gasto es, como se ha señalado, muy diferente en las distintas Comunidades Autónomas. En Andalucía, Cataluña, Valencia y el País Vasco, donde los gobiernos autonómicos tienen competencias en Sanidad, el gasto en esta función significa un porcentaje del orden del 35 % del total; el gasto en Educación se sitúa en torno del 25-30 % y el gasto en Urbanismo y Obras Públicas no alcanza el 10 %, y presenta fuertes oscilaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. En cambio, en las otras Comunidades Autónomas del 151 de régimen común (Canarias y Galicia), es el gasto en Educación el que, como es lógico, representa el porcentaje funcional más elevado.

En las Comunidades Autónomas del 143, la función predominante es la correspondiente a Urbanismo y Obras Públicas que se sitúa, en general, en porcentajes del orden del 30 %. También la función de Sanidad muestra aparentemente porcentajes elevados, aunque ello es consecuencia, en realidad, de la inclusión en muchos casos dentro de este epígrafe del gasto en Asistencia Social.

El proceso autonómico ha experimentado, pues, un desarrollo muy significativo en la línea de la descentralización de la gestión presupuestaria y de las competencias de gasto. Las Comunidades Autónomas han asumido en poco tiempo un importante papel en el conjunto del sector público español, si bien es cierto que algunas de ellas lo han hecho con un ritmo más intenso que otras. Sin em-

CUADRO 5. Distribución funcional del gasto de las CC AA (1988)
(millones de pesetas)

	Andalucía		Canarias		Cataluña		Galicia	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	258 301,7	32,49	13 420,3 ^a	10,85	238 915,3	34,15	7 167,7	3,06
Educación	219 549,2	27,62	62 163,2 ^b	50,26	160 503,8	22,94	86 982,0	37,13
Urbanismo y Obras Públicas ^c	70 249,8	8,84	21 115,8	17,07	68 624,5	9,81	28 052,7	11,97
Transferencias a CC LL	91 856,0	11,55	2 200,8	1,78	108 081,0	15,45	41 834,0	17,86
Otras funciones	154 981,3	19,50	24 793,7	20,04	123 490,4	17,65	70 242,6	29,98
Total gasto no financiero	749 938,0	100,00	123 693,0	100,00	699 615,0	100,00	234 279,0	100,00
C. Valenciana								
Navarra								
P. Vasco								
Total CC AA I/51								
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	13 3261,3	35,81	11 671,0	15,34	104 967,1	35,61	767 704,4	29,58
Educación	11 6331,8	31,26	12 746,7 ^b	16,75	89 772,7	30,45	748 049,4	28,82
Urbanismo y Obras Públicas ^c	16 172,6	4,35	10 040,3	13,19	14 849,7	5,04	229 105,4	8,83
Transferencias a CC LL	53 661,0	14,42	12 691,3	16,68	—	—	310 323,3	11,95
Otras funciones	52 676,3	14,16	28 952,7	38,04	85 177,5	28,90	540 314,5	20,82
Total gasto no financiero	372 103,0	100,00	76 102,0	100,00	294 767,0	100,00	2 595 497,0	100,00
Aragón								
Asturias								
Baleares								
Cantabria								
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	9 952,7 ^a	21,10	12 159,3 ^a	26,63	3 410,9	20,89	—	—
Educación	2 765,5 ^b	5,86	2 385,6 ^b	5,22	1 535,8 ^b	9,41	2 113,1 ^b	6,64
Urbanismo y Obras Públicas ^c	11 970,5	25,37	12 316,6	26,97	5 361,9	32,84	8 092,3	25,43
Transferencias a CC LL	—	—	—	—	371,0	2,27	5 655,0	17,77
Otras funciones	22 491,3	47,67	18 806,5	41,18	5 648,4	34,59	15 963,6	50,16
Total gasto no financiero	47 180,0	100,00	45 668,0	100,00	16 328,0	100,00	31 824,0	100,00

CUADRO 5. (Continuación)

	Castilla-León		Castilla-La Mancha		Extremadura		Madrid	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	28 157,0 ^c	31,97	16 238,7 ^a	18,31	3 368,0	7,15	32 670,9	18,18
Educación	22 240,2 ^d	25,26	4 463,6 ^b	5,03	2 759,4 ^b	5,87	14 019,8	7,80
Urbanismo y Obras Públicas ^e	3 904,0	4,43	19 930,8	22,48	14 952,9	31,77	75 660,0	42,09
Transferencias a CC LL	33 757,8	38,34	24 957,0	28,14	—	—	4 272,0	2,38
Otras funciones	—	—	23 093,9	26,04	25 983,7	55,21	53 110,3	29,55
Total gasto no financiero	88 059,0	100,00	88 684,0	100,00	47 064,0	100,00	179 733,0	100,00
	Murcia		La Rioja		Total CC AA 143		Total CC AA	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	4 697,6	12,46	3 022,4 ^a	21,06	105 482,3 ^f	17,68	873 186,7	27,35
Educación	3 910,0 ^b	10,37	1 157,3 ^b	8,07	43 305,3 ^f	7,26	791 354,7	24,79
Urbanismo y Obras Públicas ^e	9 291,1	24,63	5 286,9	36,85	185 103,2	31,03	414 208,6	12,98
Transferencias a CC LL	—	—	—	—	39 159,0	6,56	349 482,3	10,95
Otras funciones	19 816,3	52,54	4 881,4	34,02	223 553,2	37,47	763 867,7	23,93
Total gasto no financiero	37 715,0	100,00	14 348,0	100,00	596 603,0	100,00	3 192 100,0	100,00

^a Incluye el gasto en servicios sociales.

^b Incluye el gasto en cultura.

^c Gasto correspondiente al Departamento de Cultura y Bienestar Social.

^d Gasto correspondiente al Departamento de Fomento.

^e Integra el gasto de política territorial, urbanismo, vivienda, infraestructuras básicas, comunicaciones y transportes.

^f El gasto en estas dos funciones correspondiente a Castilla-León se distribuye entre ambas en la misma proporción que en el resto de CC AA del 143.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda), *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1988*, Madrid, 1988; para los datos correspondientes a transferencias a las CC LL: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro A.43.

bargo, el proceso autonómico (siempre refiriéndonos a sus aspectos presupuestarios y financieros) no puede ser valorado sin tener en cuenta las múltiples dimensiones en las que tiene lugar.

La dimensión que se ha analizado es muy importante. Pero existen otras también especialmente relevantes. El grado de institucionalización, la amplitud de las competencias legislativas, la capacidad real para diseñar la política pública en las funciones y responsabilidades transferidas. Y, especialmente, el sistema de financiación o hacienda de los gobiernos autonómicos. Es, pues, necesario examinar con un cierto detalle las características de la hacienda autonómica para poder realizar una adecuada valoración del proceso autonómico.

El cuadro 7 ofrece, a este propósito, los ingresos de las distintas Comunidades Autónomas en el año 1988, y el cuadro 6 muestra la composición porcentual de la estructura de ingresos de los gobiernos autonómicos agrupados en cinco categorías diferentes, en función de las características de su sistema de financiación. Por lo que se refiere al conjunto de las CC AA se puede observar que los ingresos tributarios representan el 15,80 % de los recursos totales —excluyendo, con el fin de homogeneizar los datos disponibles, los procedentes del endeudamiento y las transferencias del Fondo de Cooperación Municipal recibidas del Estado y canalizadas directamente a las Corporaciones Locales—, las subvenciones procedentes del Estado el 73,22 % del total, los recursos locales de las Comunidades uniprovinciales el 2,01 % y los recursos específicos de las Comunidades forales el 8,97 % del total (cuadro 6). Sin embargo, estas cifras esconden en realidad la existencia de cinco tipologías de financiación distintas, que presentan características propias suficientemente destacadas como para merecer un comentario específico.

En primer lugar, debe hacerse referencia a la hacienda de las Comunidades Autónomas Forales, Navarra y el País Vasco. Un 72,72 % de los ingresos de estas Comunidades Autónomas son recursos originados por el sistema específico de financiación del que disfrutan: el Concierto en el caso del País Vasco y el Convenio en el de Navarra. En este segundo caso, los ingresos forales son los tributos concertados, puesto que el gobierno autonómico es también la autoridad foral. En el caso del País Vasco, en cambio, rige un sistema singular, a consecuencia de que la autoridad foral recae en los territorios históricos (las Diputaciones) y no en el gobierno autonómico. Son, pues, las Diputaciones Forales las titulares de los tributos concertados, y en el presupuesto de estas instituciones figuran estos ingresos, como figuran, por el lado de los gastos, la aportación que realizan a la Comunidad Autónoma y el cupo destinado al Estado. Los ingresos que aparecen como recursos forales del gobierno autonómico del País Vasco son, pues, las aportaciones procedentes de las Diputaciones Forales. Los segundos ingresos en importancia de las Comunidades Autónomas Forales —muy lejos de los primeros— son las subvenciones procedentes del Estado, que representan el 25,57 % del total. Entre las mismas destacan las transferencias destinadas a financiar los servicios transferidos de la Seguridad Social (en materia de Sanidad, muy en primer término, y de Servicios Sociales), con el 21,44 % del total, y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, con el

CUADRO 6. Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas (1988): Cuadro resumen
(en porcentaje s/total ^a)

	CC AA 151					CC AA 143			Total CC AA
	CC AA forales ^b	Con compei. sanidad ^c	Resto CC AA 151 ^d	Pluri- provinciales ^e	Uni- provinciales ^f				
Ingresos tributarios	—	15,53	20,41	30,95	20,97			15,80	
Tasas	—	0,94	1,34	3,03	3,64			1,26	
Tributos propios	—	0,65	4,53	—	0,20			0,89	
Recargos s/impts. estatales	—	0,12	—	—	0,06			0,08	
Tributos cedidos	—	13,82	14,54	27,92	17,07			13,57	
Subvenciones	25,57	84,47	79,59	69,05	58,20			73,22	
Carácter gral. (part. ingr. Estado)	—	26,81	56,36	38,00	26,74			27,50	
Condicionadas	25,57	57,66	23,23	31,05	31,46			45,72	
Gestión autonómica	0,35	7,71	10,11	10,05	11,07			7,53	
Fondo Compensación Interterritorial	2,76	3,53	8,34	13,54	6,23			4,96	
FEDER	0,83	1,06	2,50	4,06	1,71			1,47	
Servicios Seg. Social	21,44	43,08	1,47	—	—			28,93	
Contratos-programa	—	0,61	0,27	—	4,17			0,76	
Convenios de inversión	0,19	1,67	0,54	3,40	8,28			2,07	
Recursos locales	1,71	—	—	—	20,84			2,01	
Recursos forales ^g	72,72	—	—	—	—			8,97	
Total ^a	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00			100,00	

^a Excluyendo del total, con el fin de homogeneizar las cifras, los ingresos correspondientes a transferencias canalizadas a CC LL y el endeudamiento.

^b País Vasco y Navarra.

^c Andalucía, Cataluña y C. Valenciana.

^d Canarias y Galicia.

^e Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Extremadura.

^f Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

^g Véanse notas b y c del cuadro 7.

Fuente: Véase cuadro 7.

CUADRO 7. Ingresos de las Comunidades Autónomas * (1988): Cuadro detallado
(en millones de ptas.)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	C. Valenciana
Ingresos tributarios	76 807,3	35 560,8	124 517,1	25 731,1	65 681,6
Tasas	8 128,3	1 464,5	5 736,9	2 571,1	2 361,2
Tributos propios	—	13 597,3	8 436,8	—	2 774,6
Recargos s/impts. estatales	—	—	1 642,4	—	397,8
Tributos cedidos	68 679,0	20 499,0	108 701,0	23 160,0	60 148,0
Subvenciones	778 046,8	86 623,9	602 272,8	195 215,8	336 692,2
Carácter gral. (part. ingr. Estado)	246 052,5	61 696,7	131 268,1	107 585,0	83 594,2
Condicionadas	430 255,0	24 927,2	364 621,7	44 843,7	196 186,5
Gestión autonómica	55 144,1	10 749,2	51 303,9	19 628,8	25 984,7
Fondo Compensación Interterritorial	36 927,6	8 745,4	14 768,8	16 297,4	9 015,5
FEDER	11 078,3	2 623,6	4 430,6	4 889,2	2 704,7
Servicios Seg. Social	317 137,3	1 473,0	270 727,0	2 949,0	152 583,5
Contratos-programa	—	805,0	8 505,7	—	2 028,1
Convenios de inversión	9 967,7	531,0	14 885,7	1 079,3	3 870,0
Canalizadas a CC.LL.	101 739,3	—	106 383,0	42 787,1	56 911,5
Recursos locales	—	—	—	—	—
Recursos forales	—	—	—	—	—
Endeudamiento	7 500,0	10 000,0	5 000,0	—	17 595,0
Total	862 354,1	132 184,7	731 789,9	220 946,9	419 968,8

(Continuación)

	Navarra	P. Vasco	Aragón	Asturias
Ingresos tributarios	—	—	19 004,7	12 300,0
Tasas	—	—	1 114,7	1 365,0
Tributos propios	—	—	—	—
Recargos s/impts. estatales	—	—	—	—
Tributos cedidos	—	—	17 890,0	10 935,0
Subvenciones	5 880,7	86 790,0	15 788,6	11 118,2
Carácter gen. (part. ingr. Estado)	—	—	9 444,2	4 137,0
Condicionadas	2 523,9	86 790,0	6 344,4	6 981,2
Gestión autonómica	1 009,3	193,5	3 055,0	3 309,3
Fondo Compensación Interterritorial	672,8	8 976,6	2 495,9	2 724,3
FEDER	201,8	2 693,0	748,8	817,3
Servicios Seg. Social	—	74 893,0	—	—
Contratos-programa	—	—	—	—
Convenios de inversión	640,0	33,9	44,7	130,3
Canalizadas a CC LL	3 356,8	—	—	—
Recursos locales	5 959,8	—	—	9 845,6
Recursos forales	64 690,2 ^b	189 321,0 ^c	—	—
Endeudamiento	—	8 280,0	3 000,0	350,0
Total	76 530,7	284 391,0	37 793,3	33 613,8

(Continuación)

	Baleares	Cantabria	Castilla-León	Castilla-La Mancha	Extremadura
Ingresos tributarios	10 374,9	9 218,2	28 872,8	12 679,9	7 376,0
Tasas	502,9	669,2	3 008,8	1 599,7	921,0
Tributos propios	—	—	—	—	—
Recargos s/impts. estatales	—	—	—	—	—
Tributos cedidos	9 872,0	8 549,0	25 864,0	11 080,0	6 455,0
Subvenciones	4 461,1	11 943,7	53 848,1	77 503,6	31 849,6
Carácter gen. (part. ingr. Estado)	1 334,6	4 492,0	33 019,7	24 167,8	16 757,8
Condicionadas	3 126,5	3 091,9	20 828,4	25 872,6	15 091,8
Gestión autonómica	1 375,1	1 543,9	7 427,7	7 165,2	4 400,8
Fondo Compensación Interterritorial	884,4	1 038,0	9 879,2	9 291,1	8 047,4
FEDER	—	311,4	2 963,8	2 787,3	2 414,2
Servicios Seg. Social	—	—	—	—	—
Contratos-programa	—	—	—	—	—
Convenios de inversión	867,0	198,6	557,7	6 629,0	229,4
Canalizadas a CC LL	—	4 359,8	—	27 463,2	—
Recursos locales	4 500,0	3 874,7	—	—	—
Recursos forales	—	—	—	—	—
Endeudamiento	—	1 752,0	—	1 000,0	—
Total	19 336,0	26 788,6	82 720,9	91 183,3	39 225,6

(Continuación)

	Madrid	Murcia	La Rioja	Total CC AA
Ingresos tributarios	5 622,2	10 212,9	3 715,7	447 675,0
Tasas	5 622,2	592,6	161,7	35 819,8
Tributos propios	—	499,3	—	25 308,0
Recargos s/impts. estatales	—	158,0	—	2 198,2
Tributos cedidos	—	8 963,0	3 554,0	384 349,0
Subvenciones	103 199,5	12 467,2	3 979,7	2 417 681,5
Carácter gral. (part. ingr. Estado)	49 234,7	3 616,1	2 798,1	779 198,5
Condicionadas	53 964,8	8 851,1	1 181,6	1 295 482,3
Gestión autonómica	15 155,6	5 017,5	766,6	213 230,2
Fondo Compensación Interterritorial	7 421,0	2 827,0	395,6	140 408,0
FEDER	2 226,3	848,1	—	41 738,4
Servicios Seg. Social	—	—	—	819 762,8
Contratos-programa	10 235,3	—	—	21 574,1
Convenios de inversión	18 926,6	158,5	19,4	58 768,8
Canalizadas a CC LL	—	—	—	343 000,7
Recursos locales	24 998,6	5 835,7	2 071,1	57 085,5
Recursos forales	—	—	—	254 011,2
Endeudamiento	31 495,0	2 985,0	—	88 957,0
Total	165 315,3	31 500,8	9 766,5	3 265 410,2

^a Las cifras de ingresos de este cuadro no son comparables con las de los cuadros 1 a 5, porque las fuentes empleadas utilizan magnitudes referidas a distintas fases del proceso de ejecución presupuestaria.

^b Tributos concertados.

^c Aportación de los Territorios Históricos (Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco).
Fuente: Francisco TORRES COBO y otros, *Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989*, Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989; para los datos correspondientes a FEDER: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 6.7.

2,71 % del total. Finalmente, figuran con el 1,71 % en tercer lugar los recursos locales correspondientes a los ingresos absorbidos por el gobierno autonómico navarro al integrar a la Diputación Provincial.

En segundo lugar, es preciso examinar la estructura de la hacienda de las Comunidades Autónomas del 151 que han asumido competencias en materia de Sanidad: Andalucía, Cataluña y Valencia. El 84,47 % de sus recursos corresponden a subvenciones procedentes del Estado, y el 15,53 % a ingresos tributarios. Dentro de las subvenciones destacan, por orden de importancia, cuatro modalidades: las destinadas a financiar los servicios transferidos de la Seguridad Social (43,08 %), las de carácter general determinadas como participación en los ingresos del Estado (26,81 %), las vinculadas a servicios de gestión autonómica (7,71 %) y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (3,53 %). A su vez, con un 13,82 %, los tributos cedidos constituyen la modalidad de ingreso tributario más destacada cuantitativamente.

En tercer lugar, cabe referirse al resto de las Comunidades Autónomas del 151. Las diferencias respecto al grupo anterior en la estructura de financiación se deben, fundamentalmente, a la escasa importancia de los servicios transferidos de la Seguridad Social, lo que origina notables variaciones al alza en el peso de las distintas modalidades de subvenciones: las de carácter general suponen ahora el 56,36 % del total, las de gestión autonómica el 10,11 % y las transferencias del FCI el 8,34 %. Los ingresos tributarios representan el 20,41 % del total de los recursos y, dentro de ellos, los tributos cedidos, el 14,54 %.

En cuarto lugar, es preciso mencionar las Comunidades Autónomas pluriprovinciales del 143. Se trata de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura. La primera característica de la hacienda de estas Comunidades en relación con otras es el mayor peso de los ingresos tributarios (30,95 %) y en concreto de los tributos cedidos (27,92 %). La segunda característica es el peso relativamente elevado que dentro de las subvenciones (que alcanzan el 69,05 % del total) presentan las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (13,54 %), a consecuencia del elevado índice que tienen en las Comunidades Autónomas de este grupo las variables relevantes a efectos de su distribución.

Finalmente, en quinto lugar, cabe referirse a las Comunidades Autónomas uniprovinciales del 143: Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja. Un 58,20 % de sus ingresos son subvenciones procedentes del Estado, un 20,97 %, ingresos tributarios y un 20,84 % recursos locales, procedentes de la absorción por el gobierno autonómico correspondiente de los ingresos de las Diputaciones Provinciales. Este hecho constituye el primer elemento característico de la hacienda de este grupo de CC AA. El segundo factor a tener en cuenta viene motivado por la pertenencia a este grupo de la Comunidad de Madrid, con todas las consecuencias que de ello se derivan (Madrid no tiene tributos cedidos; por otra parte, percibe un importante volumen de recursos en concepto de subvenciones para contratos-programa y convenios de inversión).

Las haciendas de los distintos grupos de Comunidades Autónomas presentan

características específicas, a consecuencia de que la importancia relativa de las distintas modalidades de ingresos varía apreciablemente en cada uno de ellas. Sin embargo, los elementos o vías de ingresos que componen estas haciendas son sustancialmente similares en todos los casos. Puede resultar conveniente, así pues, realizar un breve examen de los mismos.

Los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas corresponden a cuatro modalidades básicas:

- **Tributos cedidos.** Se trata de impuestos de titularidad estatal, cuyos rendimientos en el territorio de las Comunidades Autónomas son atribuidos íntegramente a los gobiernos autonómicos. Actualmente, integran esta categoría los impuestos sobre transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones, impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas, impuesto sobre actos jurídicos documentados (algunos conceptos) y tasa sobre juegos de azar. Excepto en el caso del impuesto sobre el patrimonio, la administración tributaria de estos impuestos corresponde a los gobiernos autonómicos.
- **Tasas.** Se trata de las tasas afectas a los servicios transferidos, cuya titularidad fue transferida a las Comunidades Autónomas al tiempo que se traspasaba el servicio correspondiente.
- **Tributos propios.** Se encuentran en este apartado las figuras tributarias que, de acuerdo con el marco establecido por la LOFCA, han sido creadas por las Comunidades Autónomas. Constituyen una modalidad de ingreso poco utilizada y de poco volumen, sólo utilizada por un reducido número de Comunidades Autónomas: las Canarias, con el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo; Cataluña, Murcia y Valencia, con el impuesto sobre el juego del bingo; y Andalucía, con el impuesto sobre las tierras infrutilizadas.
- **Recargos sobre impuestos estatales.** Aun cuando la LOFCA ofrece en este caso una vía potencial de ingresos de cierta importancia, ha sido hasta el momento muy poco empleada. Sólo lo han hecho tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Murcia y Valencia), y en todos los casos con recargos sobre la tasa sobre juegos de azar, de poca importancia cualitativa y cuantitativa.

Los ingresos obtenidos por las Comunidades Autónomas en forma de subvenciones procedentes del Estado se pueden clasificar, por su parte, de acuerdo con las siguientes categorías:

- **Subvenciones de carácter general.** Se trata de las subvenciones determinadas como porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que constituyen uno de los ejes del sistema de financiación. Su cuantía inicial se fija por períodos quinquenales, de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta distintas variables, como la población, la superficie

y otras. Se actualiza cada año en función de la variación del presupuesto del Estado o del PIB, según los casos.

- **Subvenciones de gestión autonómica.** Son subvenciones condicionadas percibidas por las Comunidades Autónomas, cuya finalidad es financiar el gasto vinculado a los servicios transferidos que se materializa en forma de subvenciones a terceros. Las más importantes son las destinadas a la gratuidad de la enseñanza (41,55 % del total), percibidas únicamente por las cinco Comunidades Autónomas no forales del 151, las destinadas a pensiones asistenciales (32,07 %) y, muy en tercer lugar, las procedentes del Ministerio de Agricultura (9,91 %).
- **Fondo de Compensación Interterritorial.** La cuantía del FCI es dotada anualmente por el Estado, y debe superar un porcentaje mínimo de la inversión total. Se distribuye entre las Comunidades Autónomas según criterios redistributivos (inversa de la renta per cápita, emigración y tasa de paro) y debe destinarse a financiar proyectos de inversión.
- **FEDER.** Una parte (estimada en un porcentaje del 35 %) de las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional percibidas por España es canalizada presupuestariamente por las Comunidades Autónomas. La cuantía correspondiente a cada gobierno autonómico se ha venido calculando como un 30 % del FCI.
- **Subvenciones destinadas a financiar los servicios de la Seguridad Social.** Las Comunidades Autónomas a las que han sido transferidos servicios del INSERSO y del INSALUD, perciben subvenciones condicionadas para la financiación de estos servicios.
- **Contratos-programa.** Algunos gobiernos autonómicos (Canarias, Cataluña, Valencia y Madrid) reciben subvenciones para financiar la explotación de empresas públicas de transporte de viajeros.
- **Convenios de inversión.** Se trata de transferencias de capital percibidas por las Comunidades Autónomas para financiar proyectos de inversión que son considerados de interés especial por parte del Estado.

Tal como reflejan los cuadros 6 y 7, los ingresos tributarios y las subvenciones constituyen las fuentes de recursos básicas de las Comunidades Autónomas, especialmente de las pluriprovinciales de régimen común. Sin embargo, es preciso realizar tres tipos de consideraciones adicionales. En primer lugar, debe subrayarse que dentro de estos dos grandes grupos de recursos existen modalidades de ingresos de importancia muy distinta. Los tributos cedidos son, con mucho, los ingresos tributarios más importantes; por su parte, las subvenciones de carácter general (determinadas como porcentaje de participación en los ingresos del Estado) y las subvenciones condicionadas para la financiación de los servicios de la Seguridad Social son las modalidades de subvenciones cuantitativamente más importantes, si bien también desempeñan un papel relevante las de gestión autonómica y las transferencias procedentes del FCI. En segundo lugar, además de estos dos grandes grupos de ingresos, existen otras modalidades (como las transferen-

cias canalizadas a las Corporaciones Locales, los ingresos patrimoniales y el endeudamiento) que, aun cuando por sus especiales características no han sido examinadas, pueden tener una apreciable importancia presupuestaria. En tercer lugar, finalmente, debe recordarse que las Comunidades Forales y las uniprovinciales perciben, cada una de ellas, ingresos específicos también importantes cuantitativamente.

En la actualidad la hacienda autonómica se encuentra todavía en una fase de asentamiento y de consolidación. La reforma del sistema de financiación de 1986 (que definió el modelo que debe estar en vigor durante el período 1987-1991) supuso una mejora significativa en aspectos importantes: redujo los desniveles en el volumen de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común; introdujo un mayor automatismo en la determinación de las subvenciones de carácter general; y supuso una mejora relativa de la financiación incondicionada en relación con la condicionada.

Con todo, el sistema actual sigue adoleciendo de notables insuficiencias que deberían ser objeto de atención en el futuro inmediato, y en todo caso con miras a la preceptiva revisión que deberá entrar en vigor en 1992. Entre estos aspectos deben ser destacados los siguientes:

- En primer lugar, el grado de autonomía de la hacienda de los gobiernos autonómicos de régimen común es todavía muy reducido, y —paradójicamente— menor cuanto mayor es su nivel competencial (cuadro 6). El peso de las subvenciones en los ingresos totales supera —en las CC AA del 151— el 80 %, y el de las subvenciones condicionadas —que constituyen tal vez el mejor indicador de la falta de autonomía de gasto— se sitúa entre el 55 % y el 60 %.
- En segundo lugar, y en parte en relación con el punto anterior, las Comunidades Autónomas no tienen prácticamente responsabilidades en materia tributaria. Los ingresos tributarios suponen una parte reducida de sus recursos totales. Y aun la titularidad de los tributos cedidos —que es la modalidad más destacada de este tipo de ingresos— corresponde al Estado, con lo que los gobiernos autonómicos disponen de escasas posibilidades de determinar autónomamente su volumen de ingresos y de responsabilizarse de ello ante sus ciudadanos.
- En tercer lugar, y aunque la revisión de 1986 introdujo sustanciales mejoras en las subvenciones de carácter general, la fórmula de distribución todavía debe evolucionar en la línea que establecen los típicos mecanismos de nivelación de los ingresos potenciales en función de las necesidades.
- En cuarto lugar, finalmente, el Fondo de Compensación Interterritorial es —y sobre todo ha sido— un mecanismo híbrido que ha tratado de garantizar a la vez dos objetivos incompatibles entre sí, como son el de la suficiencia de las Comunidades Autónomas para la financiación de la inversión vinculada a sus servicios y el del reequilibrio territorial. Las

recientes propuestas de reforma en la línea de desglosar el FCI en dos subfondos específicos para cada una de estas finalidades, puede ser la vía adecuada para la corrección de los problemas que hasta ahora se han venido planteando.

3. El sector público local

El sector público local ha experimentado, a lo largo de la década de los ochenta, una moderada expansión en relación al PIB, que ha sido insuficiente para hacer avanzar significativamente su importancia en el conjunto del sector público. El porcentaje del gasto público total sin consolidar del conjunto de las corporaciones locales ha pasado, en efecto, del 5,54 % al 6,12 % del PIB entre 1981 y 1988 (cuadro 8). Se trata, pues, de un incremento de 0,58 puntos, lo que supone un aumento del orden del 10 % del peso porcentual, que hay que catalogar como moderadamente expansivo. Sin embargo, este aumento es claramente inferior que el mostrado por las Comunidades Autónomas, que han aumentado su porcentaje en relación al PIB en 7,12 puntos (cuadro 3), y en general es más reducido que el del conjunto de las Administraciones públicas, lo que se ha traducido en una paulatina y moderada pérdida de peso del nivel de gobierno local.

Se produce, así, un contraste relativamente acusado entre el comportamiento de las Comunidades Autónomas y el de las Corporaciones Locales. Ello significa que el proceso de descentralización del sector público no puede ser analizado de forma simplista y unidimensional. En este sentido, cabe afirmar que el proceso de descentralización presupuestaria del Estado a las Comunidades Autónomas ha mantenido una clara coherencia con los propósitos políticos que se hallan en el origen del Estado de las autonomías, pero que, en cambio, estos mismos propósitos hacían recomendable un impulso político —que no se ha producido con igual intensidad— para potenciar el nivel local de gobierno.

Dentro de este nivel coexisten dos tipos de entidades de gobierno de ámbito territorial distinto: las Diputaciones, de ámbito provincial, y los Ayuntamientos, de ámbito municipal. Y aún, dentro de las primeras, cabe distinguir entre las Diputaciones de régimen común y las Diputaciones Forales, correspondientes estas últimas a las provincias del País Vasco. Cada una de estas entidades de gobierno ha mostrado, a lo largo de la década de los ochenta, un comportamiento específico, que se resume, en sustancia, en el hecho de que las Diputaciones de régimen común han perdido peso en beneficio de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos.

Las Diputaciones Forales han aumentado su participación en el sector público local (que ha pasado del 14,44 % al 17,97 %), y también, y apreciablemente, su peso en relación al PIB (cuadro 8). Los Ayuntamientos han incrementado también su participación en el sector público local (que ha pasado del 59,75 % al 63,73 %) y también, en 0,59 puntos, su peso en relación al PIB. En cambio, las

CUADRO 8. Evolución del sector público local
(gasto total en millones de pesetas)

	1981	% s/PIB	1982	% s/PIB	1983	% s/PIB	1984	% s/PIB
Corporaciones provinciales	379 052	2,23	413 400	2,11	447 997	2,01	550 788	2,19
De régimen común ^a	242 661	1,43	241 847	1,23	229 691	1,03	284 080	1,13
Forales ^b	136 391	0,80	171 553	0,88	218 306	0,98	266 708	1,06
Corporaciones municipales	563 103	3,31	679 914	3,47	734 345	3,30	894 060	3,56
Total sin consolidar	942 155	5,54	1 093 314	5,58	1 182 342	5,31	1 444 848	5,75

	1985	% s/PIB	1986	% s/PIB	1987	% s/PIB	1988	% s/PIB
Corporaciones provinciales	659 483	2,36	744 384	2,33	807 187	2,26	887 669	2,22
De régimen común ^a	339 962	1,22	387 814	1,21	399 355	1,12	448 834	1,12
Forales ^b	319 521	1,14	356 570	1,12	407 832	3,79	438 835	1,10
Corporaciones municipales	1 146 578	4,11	1 212 112	3,79	1 316 011	3,68	1 555 638	3,90
Total sin consolidar	1 806 061	6,47	1 956 496	6,12	2 123 198	5,94	2 443 307	6,12

^a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

^b Diputaciones Forales del País Vasco.

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe sobre el Sector Público Local en 1987*, Madrid, 1988, cuadro 1.1.; para el año 1988: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 5.26.

Diputaciones de régimen común han visto reducirse su papel en el conjunto del sector público local, que ha pasado del 25,81 % al 18,30 %, y también su peso en relación al PIB. Si bien en este caso hay que tener en cuenta que en parte esta tendencia está artificialmente sobrevalorada, por el proceso de traspaso de los gobiernos provinciales hacia los gobiernos autonómicos que ha tenido lugar en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

La actuación de los gobiernos locales se manifiesta en distintos campos (cuadro 9). Las Diputaciones de régimen común destinan un porcentaje significativo (superior o del orden del 10 %) de su gasto a cada una de las siguientes seis funciones, citadas por orden de importancia: Deuda y otros, Sanidad, Servicios económicos, Vivienda y bienestar comunitario, Servicios generales y Pensiones y asistencia social. La primera de estas funciones alcanzaba en 1988 el 30,94 % del gasto total de estas entidades, y en buena parte su importancia aparece aumentada porque se incluyen en la misma los gastos originados por las políticas de cooperación municipal, que han alcanzado una gran importancia en los últimos años, dentro del ámbito de actuación de las Diputaciones. La segunda función en orden de importancia es Sanidad, que alcanzaba en 1988 el 17,30 % del gasto total del conjunto de las Diputaciones de régimen común, si bien en este caso es preciso señalar que la importancia de esta función es muy desigual en las distintas provincias. Mientras que en algunas alcanza porcentajes muy elevados, en otras por el contrario su relieve es relativamente escaso.

Las Diputaciones Forales concentran la práctica totalidad de su gasto en la función Deuda y otros. En 1988 el gasto en esta función supone, por ejemplo,

CUADRO 9. Distribución funcional del gasto de las Corporaciones Locales (1988)
(en porcentaje del gasto total)

Funciones de gasto	Corporaciones provinciales		
	Régimen común	Forales	Corporaciones municipales
Servicios generales	10,32	4,47	24,40
Educación	3,14	0,16	4,86
Sanidad	17,30	0,02	1,58
Pensiones y asistencia social	9,40	2,77	6,90
Vivienda y bienestar comunitario	10,93	1,57	31,99
Otros servicios comunitarios y sociales	6,19	1,30	11,75
Servicios económicos	11,78	5,80	2,95
Deuda y otros	30,94	83,91	15,57
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: José Tanco Martín-Criado y Gabriel Padrón Cabrera, *Evolución de la financiación de las Corporaciones Locales en el período 1986-1989*, Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989, cuadros números 15 y 29.

el 83,91 % del gasto total. La causa de este hecho hay que hallarla, en última instancia, en la peculiar configuración del sistema de concierto, que hace recaer en las Diputaciones la recaudación de los tributos concertados y la posterior canalización de los correspondientes recursos hacia el Estado (cupo) y hacia el gobierno vasco (aportación de los territorios históricos). Estas transferencias aparecen incluidas dentro de la función Deuda y otros y absorben la parte más sustancial del gasto total de las Diputaciones forales (el 65,27 %, por ejemplo, en 1988).

Finalmente, el gasto agregado de los Ayuntamientos aparece fundamentalmente concentrado en cuatro grandes funciones, todas las cuales superan el 10 % del total. Por orden de importancia, estas funciones son Vivienda y bienestar comunitario, Servicios generales, Deuda y otros y Otros servicios comunitarios y sociales. De entre ellas destaca la primera, que representaba en 1988 el 31,99 % del total, y que integra el conjunto de actividades de urbanismo, obras públicas, vialidad y vivienda, más características de los gobiernos municipales.

Dentro del grupo de los gobiernos municipales existen, sin embargo, diferencias apreciables, como pone de relieve el cuadro 10, en el que se muestra la estructura de gastos de estos gobiernos agrupados por estratos de población. La primera constatación que es preciso realizar es que el gasto por habitante aumenta claramente con el tamaño de los municipios. Los de más de un millón de habitantes —es decir, Madrid y Barcelona— tienen un gasto per cápita 1,55 veces superior que el correspondiente a la media de todos los municipios. Los de 100 000 a un millón de habitantes y de 20 000 a 100 000 habitantes se sitúan —por encima y por debajo, respectivamente— en la frontera de la media. Los primeros tienen un gasto per cápita equivalente a 1,0387 veces el gasto per cápita medio, y los segundos igual a 0,9809 veces el gasto medio. Finalmente, los municipios de menos de 20 000 habitantes —en los que reside el 36,98 % de la población total— tienen un gasto per cápita igual a 0,7934 veces el gasto medio municipal.

La segunda constatación que debe realizarse es que la estructura de los gastos (de acuerdo con su naturaleza económica) presenta diferencias manifiestas entre los distintos tipos de municipios. En este sentido, es posible destacar tres notas características. La primera es el elevado peso que tienen las inversiones reales en los pequeños municipios. Mientras que los gastos de esta naturaleza suponen en estos municipios el 29,66 % del gasto total no financiero, significan el 21,27 % en el conjunto de los municipios. La segunda nota característica es el elevado peso de las transferencias corrientes —originado por la importancia de los gastos asistenciales y las subvenciones de explotación a empresas y servicios municipales— en los municipios de Madrid y Barcelona, donde significan el 12,74 % del gasto total no financiero, por el 7,51 % que suponen en el total de los municipios. La tercera, finalmente, es el elevado peso de los gastos financieros (intereses más amortizaciones) en los municipios de más de un millón de habitantes.

Los ingresos de los gobiernos municipales proceden en un 48,10 % de ingresos tributarios (impuestos y tasas), en un 25,08 % de transferencias corrientes (de las que la gran mayoría son las subvenciones concedidas por el Estado a

CUADRO 10. Clasificación económica del gasto municipal por estratos de población (1987)
(en porcentaje del gasto total en el estrato correspondiente)

	Municipios de menos de 20 000 habitantes	Municipios de 20 000 a 100 000 habitantes	Municipios de 100 000 a 1 000 000 habitantes	Municipios de más de 1 000 000 habitantes	Total municipios
Remuneraciones de personal	28,78	33,18	31,31	27,29	30,17
Compra de bienes y servicios	26,68	24,01	22,82	22,25	24,09
Intereses	3,15	5,34	6,39	7,21	5,38
Transferencias corrientes	4,05	5,47	7,35	9,56	6,42
Inversiones reales	26,98	19,86	16,01	6,54	18,19
Transferencias de capital	1,33	0,41	1,18	2,19	1,26
Variación activos financieros	0,45	1,11	2,91	0,40	1,34
Variación pasivos financieros	8,58	10,62	12,03	24,56	13,15
Gasto total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Pro memoria</i>					
% Gasto en el estrato s/gasto total	29,34	20,51	30,85	19,30	100,00
% Población en el estrato s/población total	36,98	20,91	29,70	12,41	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, Informe..., cuadro A.8; para las cifras de población, cuadro 3.2.

través del Fondo de Cooperación Municipal), en un 16,70 % de endeudamiento y en el porcentaje restante, de otros ingresos de menor importancia cuantitativa (cuadro 11).

Se trata, pues, de una estructura de ingresos que reposa mucho más en los ingresos tributarios que la hacienda de las Comunidades Autónomas. Mientras que en este último caso, los ingresos tributarios suponían alrededor del 15 % del conjunto de los ingresos no financieros y las subvenciones alrededor del 73 %, en el de los gobiernos municipales se invierte la situación: los ingresos tributarios alcanzan el 60,12 % del total de ingresos no financieros y las transferencias corrientes el 30,37 %. Así, existe una cierta asimetría entre la evolución experimentada por el nivel autonómico de gobierno en relación con la del nivel local. En el primer caso se ha producido un proceso acelerado de descentralización presupuestaria, que ha conducido a un apreciable incremento de su participación en

CUADRO 11. Estructura de ingresos de los gobiernos municipales (1987)
(en porcentaje del total)

	<i>Menores de 20 000 habit.</i>	<i>Mayores de 20 000 habit.</i>	<i>Total</i>
Impuestos	24,13	29,15	27,70
Contribución Territorial Urbana		11,03	
Licencias Fiscales		5,24	
Radicación		2,61	
Impto. s/solares y plusvalías		5,46	
Circulación vehículos		3,84	
Otros impuestos		0,97	
Tasas y otros ingresos	23,92	18,97	20,40
Licencia de obras		2,09	
Licencia apertura establecimientos		0,54	
Recogida basuras		3,05	
Alcantarillado		1,54	
Abastecimiento agua		2,61	
Otros		9,14	
Transferencias corrientes	23,47	25,73	25,08
Procedentes del FCM		20,36	
Otros ingresos no financieros	17,33	6,19	9,40
Variación activos financieros	0,56	0,79	0,72
Variación pasivos financieros	10,59	19,17	16,70
Total ingresos	100,00	100,00	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe...*, cuadros 1.5 y A.12.

el conjunto del sector público y en relación al PIB. Pero, en cambio, este proceso no ha ido acompañado de una evolución paralela de los mecanismos de financiación, que adolecen —como se ha visto— de claras insuficiencias, especialmente por el excesivo peso de las subvenciones —y dentro de ellas, de las condicionadas— en el total de los recursos.

En cambio, en el caso de los gobiernos municipales se produce la situación contraria. La importancia y el peso de los gobiernos municipales dentro del conjunto del sector público más bien ha experimentado un desarrollo insuficiente, en relación con la situación existente en otros países que pueden servir de punto de referencia válido y con los objetivos que se habían fijado inicialmente. Por contra, la estructura de hacienda no muestra unas limitaciones tan marcadas como las que presenta la hacienda autonómica y, en todo caso, el peso de las subvenciones más bien debería tender a aumentar que no a disminuir, para homologarse con el que tienen estos recursos en otros países.

El cuadro 11 muestra también la importancia relativa de las principales figuras tributarias de que disfrutaban los municipios de más de 20 000 habitantes. El impuesto más importante —entendiendo por tal el de mayor rendimiento recaudatorio— es la Contribución Territorial Urbana, que proporciona el 11,03 % del total. En segundo y tercer lugar, con un volumen de recaudación muy parecido, figuran la imposición sobre solares y sobre plusvalías (con el 5,46 %) y las Licencias Fiscales (con el 5,24 %). El impuesto sobre circulación de vehículos (con el 3,84 %) y el impuesto de radicación (con el 2,61 %) figuran en cuarto y quinto lugar. Por su parte, las tasas que proporcionan un mayor volumen de ingresos son las de recogida de basuras (3,05 % de los ingresos totales), abastecimiento de agua (2,61 %), licencia de obras (2,09 %) y alcantarillado (1,54 %).

La reforma de la hacienda local —que se ha ido posponiendo por diferentes razones a lo largo de la década de los ochenta— ha sido finalmente culminada con la aprobación, a finales de 1988, de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales. La Ley supone una cierta adaptación y actualización del marco tributario de los gobiernos municipales. El inventario de impuestos municipales se mantiene sustancialmente similar al actual, y la configuración de las distintas figuras no presenta variaciones significativas, si bien aumenta moderadamente el margen de autonomía municipal para la determinación de algunos elementos tributarios. Por lo que se refiere a la regulación de los sistemas de subvenciones del Estado a los municipios, la Ley reguladora de las Haciendas Locales ha servido para establecer criterios automáticos de actualización de la cuantía —en la línea de los ya adoptados para las Comunidades Autónomas— pero en cambio la dotación del FCM no permitirá que el sector público local dé el salto cualitativo que hubiera sido deseable y, por otra parte, ha dejado prácticamente inalterada la fórmula de distribución.

La financiación de las Corporaciones provinciales de régimen común (Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) se halla sometida a un proceso de cambio relativamente intenso, en parte a consecuencia de la reforma de la fiscalidad indirecta que se ha producido como resultado de la implantación del IVA. A

resultas de ello, la estructura de ingresos de estos gobiernos ha reposado (por ejemplo, en 1987) de una forma muy preponderante en las subvenciones procedentes del Estado, definidas como participación ordinaria y participación extraordinaria en los impuestos del Estado. Estas dos fuentes de ingresos suponían el mencionado año el 4,28 % y el 50,42 % del total de ingresos no financieros (cuadro 12).

La normativa reformadora de las haciendas locales consagra definitivamente esta vía de financiación como la fundamental de las Diputaciones provinciales. Y limita los ingresos tributarios prácticamente al recargo sobre el impuesto municipal sobre la actividad económica y a las tasas aplicadas por la prestación de los servicios que estas instituciones tienen encomendados.

Por su parte, y finalmente, la hacienda de las Diputaciones Forales viene marcada por el papel de estas entidades en el sistema de concierto, al que ya antes se ha hecho referencia. En consonancia con ello, los tributos concertados significan el 90,09 % de los ingresos totales y suponen su vía claramente dominante de financiación.

CUADRO 12. Estructura de ingresos de las corporaciones provinciales (1987)
(en porcentaje del total)

<i>Corporaciones de régimen común</i>	
Recargos sobre licencias fiscales	2,53
Recargo sobre ITE (compensación)	3,74
Participación extraordinaria imp. Estado	42,65
Participación ordinaria impuestos Estado	3,62
Arbitrios Canarios	5,98
Otros ingresos no financieros	26,07
Variación activos financieros	2,11
Variación pasivos financieros	13,30
Total	100,00
<i>Diputaciones forales</i>	
Impuestos concertados	90,09
Otros ingresos no financieros	6,80
Variación activos financieros	0,06
Variación pasivos financieros	3,05
Total	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe...*, cuadros 1.5 y A.12.

4. Consideraciones finales

Desde la perspectiva actual, el proceso de descentralización del sector público que ha tenido lugar en España presenta algunas tendencias básicas que merecen ser subrayadas:

- En un período de tiempo especialmente breve ha tenido lugar un importante proceso de descentralización del sector público, en el que se han reestructurado el peso y las competencias de los distintos niveles de gobierno.
- Sustancialmente, en su rasgo fundamental, este proceso ha supuesto una pérdida apreciable del peso del gobierno central y un incremento considerable del de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, el proceso de descentralización no puede considerarse culminado. El peso actual del gobierno central (algo por debajo del 70 % del sector público) es aún superior en más de diez puntos del que tiene este nivel de gobierno central en los países federales.
- Por el contrario, el peso de los gobiernos subcentrales es aún reducido. Ello es especialmente cierto en lo que atañe a los gobiernos locales, cuyo desarrollo ha quedado relativamente postergado ante la prioridad concedida al proceso autonómico.
- El peso y la importancia presupuestaria de los gobiernos autonómicos es muy diferente en las distintas Comunidades Autónomas, en función de su nivel competencial y del sistema de financiación. Mientras que algunos gobiernos autonómicos han alcanzado ya, o superan, el porcentaje —que se ha convertido en emblemático— del 25 % del sector público, otros están aún lejos del mismo.
- El proceso de descentralización de la gestión presupuestaria no necesariamente ha ido acompañado de un proceso de intensidad similar en la descentralización del poder político. Existen numerosos factores (entre los que cabe citar, especialmente, el sistema de financiación) que pueden mediatizar este último, aun siendo muy intenso el primero.

Parece incuestionable que el proceso de descentralización del sector público ha culminado una primera etapa que debe merecer una valoración positiva. En esta primera etapa se ha impulsado decisivamente la consolidación de un nivel de gobierno antes inexistente, como es el intermedio o autonómico. Hoy este nivel aparece dotado de un volumen significativo —aunque desigual— de competencias y de un tamaño presupuestario que se sitúa cerca de la frontera del 20 % del sector público.

Sin embargo, el proceso de descentralización no ha culminado. Objetivos muy importantes aparecen aún pendientes. Por una parte, los gobiernos autonómicos han recibido numerosos traspasos y servicios, cuya gestión les está ahora encomendada, pero la capacidad real de decisión sobre las políticas a seguir en muchas

de estas materias está limitada por factores de diferente índole. En primer lugar, por la ubicación en el poder central de numerosos resortes legislativos y administrativos; en segundo lugar, —y ello es especialmente importante por lo que aquí nos afecta— por las características de un modelo de hacienda que hace que dependan en exceso del gobierno central los recursos de los gobiernos autonómicos, y en consecuencia limita su autonomía y su responsabilidad. Por otra parte, los gobiernos locales —y sobre todo los gobiernos municipales— no han recibido aún la atención que debería haberles sido prestada. Es cierto que en la segunda mitad de la década de los ochenta se han aprobado las normas básicas que deben regular su estructura y competencias, y su hacienda, pero aún está pendiente el salto cualitativo que debería colocar a los gobiernos municipales en los niveles que parecían deseables.

Por ello es posible afirmar que se ha cubierto una primera etapa del proceso de descentralización, pero sería un error entender que este proceso ya ha culminado. El proceso de descentralización se encuentra en este momento en una encrucijada, en la que puede avanzar o retroceder, pero no quedar detenido. Un retroceso podría ser el resultado, por ejemplo, de una política consistente en tratar de conceder una pausa para reflexionar —lo que, por otra parte, podría parecer comprensible después de un proceso tan intenso como el que ha tenido lugar— porque la consecuencia sería la desvirtuación de los gobiernos autonómicos que, faltos de algunos de los atributos esenciales para el ejercicio del autogobierno político, evolucionarían en la mayoría de las Comunidades Autónomas hacia formas más o menos complejas de gobiernos locales.

En cambio, avanzar supone aceptar que el período hasta ahora transcurrido constituye una primera etapa del proceso de descentralización del sector público y que ahora hay que establecer los objetivos de una segunda etapa y hacer gala de la voluntad política precisa para alcanzarlos. Estos objetivos responden, como es natural, a los retos que antes se ha señalado que permanecen pendientes: reforzamiento de la capacidad de decisión política de los gobiernos autonómicos en aquellas materias cuya gestión les corresponde; potenciación de los mecanismos que pueden permitir la presencia de los gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del poder central; simplificación y reducción de la administración periférica del Estado; reforma del sistema de financiación en orden a garantizar una mayor autonomía y responsabilización de las Comunidades Autónomas; impulso de los gobiernos municipales con el objetivo de avanzar hacia un mayor reequilibrio entre los tres niveles de gobierno, de forma que pueda tenderse al horizonte —tantas veces proclamado— del 50 %-25 %-25 % para el gobierno central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales, respectivamente.

En cierto sentido puede afirmarse que en algunas Comunidades Autónomas la primera etapa del proceso autonómico ha estado presidida por la cantidad y la extensión de los servicios y los recursos transferidos —en definitiva, por la amplitud de la gestión traspasada—, mientras que ahora se inicia una segunda etapa que debe estar presidida por poner el acento más bien en la calidad y la profundización del poder recibido.

Todo lo cual significa que el objetivo que sintetiza los propósitos que deben presidir esta segunda etapa del proceso autonómico es el de hacer efectiva la autonomía, como expresión del autogobierno político. En definitiva, un sistema de múltiples niveles de gobierno debe basarse, para que funcione, en la responsabilización y la autonomía de cada uno de ellos, y no en la tutela y el control de los gobiernos de ámbito superior sobre los de ámbito más reducido.

Autonomía y responsabilización son dos caras de la misma moneda. Como lo son dependencia e irresponsabilidad. Dependencia significa restricciones y limitaciones respecto de un gobierno de ámbito superior, pero también falta de restricciones e irresponsabilidad ante los electores, frente a los cuales siempre existe el expediente de trasladar las responsabilidades de lo que no funciona a los gobiernos de ámbito superior. Significa, en definitiva, que los gobiernos subcentrales tienen siempre a su alcance el recurso fácil de atribuir a la malevolencia política del gobierno central su incapacidad para atender determinados servicios, o de trasladar las demandas de sus ciudadanos a los eventuales resultados de futuras negociaciones entre el gobierno subcentral y el gobierno central. La dependencia es, en definitiva, un formidable mecanismo de traslación y evasión de responsabilidades.

Por el contrario, autonomía —que no significa falta de límites, sino libertad para decidir dentro de un marco de juego prefijado— significa asumir responsabilidades, tomar decisiones y responder de ellas antes los ciudadanos. Y un sistema democrático, no hay que olvidarlo, consiste en que los gobiernos son elegidos por los ciudadanos y es ante ellos —y no ante otros gobiernos— donde deben comparecer para rendir cuentas y ser fiscalizados. Profundizar, pues, en su auténtico sentido democrático el proceso de descentralización del sistema político es el principal objetivo de esta etapa que ahora se abre. Y en este futuro, como sucede en el presente, y como ocurrió en el pasado, de nuevo descentralización y democracia aparecen como dos conceptos inseparables.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Para profundizar en las características generales del proceso de descentralización del sector público en España pueden consultarse los dos siguientes trabajos: A. CASTELLS, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel, 1988; y A. CASTELLS, «El proceso de descentralización del sector público en España», *Hacienda Pública Española*, núms. 110-111/1988, pp. 247-257. También, en este mismo sentido, el trabajo de J. M. BRICALL, A. CASTELLS, F. SICART, *Estado Autonómico y Finanzas Públicas*, publicado en 1984 por la Diputación de Barcelona, puede proporcionar elementos comparativos de referencia.

Para un análisis profundizado de la hacienda de las Comunidades Autónomas, y espe-

cialmente para un análisis de las alternativas existentes en el momento de la revisión de 1986, puede consultarse la obra colectiva *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, editada por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid) en 1988. Esta obra contiene aportaciones de J. BORRELL, J. TANCO-F. TORRES, A. ZABALZA, J. RUIZ CASTILLO-C. SEBASTIÁN, A. BOSCH-C. ESCRIBANO y A. CASTELLS-M. COSTA-J. M. PERULLES-F. SICART.

También tratan aspectos generales relacionados con la revisión del sistema de financiación autonómica los trabajos: J. F. CORONA, «Un análisis crítico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Pública*, 1/1988, pp. 189-209; A. CASTELLS-G. LÓPEZ, «La hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 406-425; B. MEDEL, «La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 384-405; J. SOLÉ-VILANOVA, «El finançament autonòmic del període 1987-1991. Anàlisi i valoració», *Revista Econòmica* (Banca Catalana), mayo-junio de 1987, pp. 17-39; A. ZABALZA, «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 374-384.

Otros dos trabajos que, por distinto motivo, pueden tener también algún interés para quien desee profundizar en esta materia son: A. CASTELLS, «La hacienda de las Comunidades Autónomas: Experiencia reciente y perspectivas», publicado en la obra colectiva *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO y editada por el Instituto de Estudios Económicos (Madrid) en 1989, en el que se realiza un balance del sistema de financiación en el período transitorio y se examinan las principales características del modelo adoptado en 1986; y A. CASTELLS, «Perspectivas de la hacienda de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Pública*, núm. 1/1988, pp. 161-187, en el que, sustancialmente, se analizan los aspectos del sistema de financiación que deberían ser objeto de reforma en el futuro. Finalmente, y aunque en este caso circunscrita a Cataluña, merece citarse la obra colectiva *Les finances de les Comunitats Autònomes. L'experiència de Catalunya*, editada por el Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona) en 1989, prologada por J. M. BRICALL y en la que figuran aportaciones de N. BOSCH, A. CASTELLS, J. F. CORONA, M. COSTA, J. C. COSTAS, A. DÍAZ, G. LÓPEZ, A. ORTUÑO, A. PEDRÓS y J. SOLÉ.

En el campo más concreto de la distribución del gasto público entre los distintos niveles de gobierno, merecen ser citados dos trabajos de J. BAREA, «Análisis del gasto autonómico: comparación con otros países», *Papeles de Economía Española*, núm. 37/1988, pp. 388-398, y «El gasto público en las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva *Pasado, presente, ...*, antes citada, que ha sido coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO.

Es preciso también realizar una mención específica al conjunto de trabajos que han sido publicados por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid) dentro de la colección *Documentos de Trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda*. Han sido especialmente consultados para la elaboración de este estudio: C. OLANO, «Evolución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en el cuatrienio 1984-1987», núm. 3/1988; J. M. MARTÍNEZ CABALLERO, J. M. ROSELLÓ TOCA, D. BACHILLER DOMÍNGUEZ, A. LARGO GIL, «Estudio sobre la descentralización del gasto público en España», núm. 7/1988; F. TORRES COBO et al., «Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989», núm. 15/1989; y J. TANCO MARTÍN CRIADO, G. PADRÓN CABRERA et al., «Evolución de la financiación de las Corporaciones Locales en el período 1986-1989», núm. 16/1989.

Finalmente, cualquier estudio o análisis cuantitativo de la materia tratada en este trabajo debería tener especialmente en cuenta las fuentes estadísticas que se citan a conti-

nuación: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, publicación editada anualmente por la Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda); *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial*, editada también anualmente por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (Ministerio para las Administraciones Públicas) en la serie «Administraciones Territoriales» de la colección «Memorias y Estadísticas»; *Informe Anual. Apéndice Estadístico*, editado anualmente por el Banco de España; *Informe sobre el Sector Público Local*, editado asimismo anualmente por el Banco de Crédito Local; y *Estadísticas Presupuestarias de las Comunidades Autónomas y Estadísticas Presupuestarias de las Corporaciones Locales*, editadas ambas con periodicidad anual por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda).