

COMUNIDADES AUTONOMAS Y GASTO PUBLICO: ALGUNAS REFLEXIONES

Luis CARAMES VIETEZ

I. INTRODUCCION

PARECE de todo punto evidente que la crisis actual alcanzó a la economía española en un estadio en el que la dimensión de su sector público no era desproporcionada en relación al nivel del desarrollo del país. Otra cosa es, y de fácil comprobación, la deficiente —en cantidad y calidad— provisión de bienes y servicios por parte de tal sector, así como el vivo ritmo de crecimiento del déficit (1). Por una desafortunada coincidencia histórica, mutaciones profundas de carácter político se superpusieron a la cada vez menos larvada recesión económica, tardíamente reconocida, que vendría a poner en cuestión nuestra estructura productiva y a castigar a la sociedad con la lacra de un desempleo progresivo. Entre los múltiples elementos llamados a conformar el nuevo entramado político-institucional de la joven democracia española —a quien correspondía el reto de transformar el Estado, coexistiendo con la crisis económica—, estaba la atención a determinadas demandas de autogobierno provenientes de regiones con vocación autonomista. Pronto se convirtió este punto en uno de los que con mayor intensidad reclamaron el protagonismo de los grupos políticos, que convinieron o consintieron una respuesta generosa, plasmada en un mapa de Comunidades Autónomas, combinación de ciertas dosis de sentido común

y algunas de pintoresquismo reivindicativo. De cualquier modo, y por lo que aquí importa, estábamos en presencia de un fenómeno descentralizador de la actividad estatal, proceso que podría conducir a una proliferación de administraciones y, en suma, a un cierto sobredimensionamiento del sector público consolidado. Dicho de otro modo, y puesto que el Estado autonómico siempre supondría una Administración —suma de los distintos niveles— relativamente mayor, parecía pertinente preguntarse si la nueva organización del Estado se ha ido concretando en una maquinaria más eficiente y sin una repercusión significativa en el gasto público (2).

El planteamiento apuntado ha tenido respuestas diversas desde la perspectiva teórica (3), argumentaciones en las que no vamos a entrar aquí. Siempre habrá que contar en estos temas con valoraciones subjetivas de los ciudadanos residentes en las jurisdicciones descentralizadas, pero la voluntad del legislador parece haber sido que el sistema de transferencias de servicios garantizase la igualdad de tratamiento para todas las Comunidades Autónomas, así como la no generación de mayores costes públicos para los ciudadanos (4).

En las líneas que siguen vamos a limitarnos a entrever los caminos potenciales de incremento del gasto público que,

sin embargo, ha abierto el nuevo sistema descentralizado y, adicionalmente, comentaremos la experiencia autonómica gallega desde ese punto de vista.

II. LA PREAUTONOMIA

La primera nota característica que puede ser identificada en el proceso autonómico es *la premura en su implantación*. En efecto, antes de que se conociese el primer borrador de la Constitución, cobraron cuerpo legal los entes preautonómicos catalán y vasco. En marzo de 1978 fueron creadas las preautonomías de Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano y Andalucía. La preautonomía balear nació en el mes de junio del mismo año, mientras que a finales de octubre se habían constituido también los entes de Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. Sin embargo, ha de esperarse hasta septiembre de 1980 para contar con una Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Es difícil encontrar en la experiencia comparada un récord semejante y bastaría una mirada sobre las regiones italianas de estatuto ordinario o la *devolution* a Escocia y Gales para mostrar el contraste.

La urgencia, que se justificaba por razones políticas (5), iba a tener unas consecuencias negativas en la calidad de los servicios y en el coste de prestación (6). Así se puede señalar como segunda característica *el deficiente sistema de transferencias de servicios*. En efecto, un primer requisito habría sido la simultaneidad y generalidad de los trasposos, evitando una de-

sigual cadencia temporal. Es evidente, no obstante, que la secuencia del proceso —tanto en el tiempo como desde el punto de vista legal— ha impedido el cumplimiento de esta exigencia lógica. Pero, además, las transferencias deberían haber comprendido bloques materiales completos (7). Mas, por razones en parte similares a las que acabamos de citar, y en parte por comportamientos derivados de determinadas concepciones del poder y de la administración —convenientemente aderezadas con los rasgos típicos de las burocracias—, el resultado ha sido lo que algunos han llamado «goteo de transferencia de competencias» (8), portillo seguro para la generación de incrementos innecesarios de gasto público. La subsistencia de órganos periféricos —al lado de una concepción que deja intactos los servicios centrales— paralelamente a los nuevos preautónomos, fue la prueba palmaria de la inexistencia de criterios de racionalidad y eficacia, privando un enfoque administrativo (9).

Un tercer rasgo conformador puede hallarse en el *mimetismo organizativo respecto al Estado*. Los organigramas de los entes preautónomos fueron configurándose a imagen y semejanza del Estado central, en disonancia con el volumen de transferencias y atestiguando una cierta falta de imaginación, todo ello en detrimento de un gasto público racional. Y si bien es verdad que todos estos elementos que vamos citando se ven relativizados por el carácter provisional y las reducidas competencias de las preautonomías, también es cierto que muchos de los defectos en ellos generados se transmitieron a la fase posterior.

III. LA ETAPA TRANSITORIA

No entraremos a discutir desde un punto de vista normativo el sistema adoptado para la financiación autonómica en la fase transitoria, limitándonos a señalar sus potencialidades de cara al aumento de gasto público.

Como ya dijimos, el objetivo era garantizar que las Comunidades Autónomas dispusiesen de los recursos necesarios y suficientes para prestar los servicios que le atribuyesen las competencias asumidas, así como que el proceso no supusiese desequilibrios financieros ni una duplicación del gasto. Sin embargo, si atendemos a la continuidad en el procedimiento de transferencias de servicios, así como al deficiente funcionamiento en la fase de valoración del coste de los mismos, el panorama no se ajusta a aquel buen deseo. Tanto es así que los problemas surgidos llevaron a un intento de solución a través de los «Acuerdos Autonómicos Gobierno-PSOE», de 1981, y al acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos. Tal cálculo fue y sigue siendo un punto neurálgico del sistema. De hecho, cuando se traspasa el umbral de los costes del personal y gastos de funcionamiento contenidos en los capítulos I y II de los Presupuestos y directamente vinculados a la prestación de servicios transferidos, se cae de lleno en el difuso terreno de los costes imputables a las tareas de apoyo, coordinación y dirección de esos servicios. La valoración de estos costes, junto con los gastos de inversión, han ido avanzando sincopadamente a

base de negociaciones en las que no primaban referencias objetivas, con el consiguiente juego de presiones y el resultado de las conocidas sobre e infravaloraciones. Es evidente que una incorrecta valoración de los llamados costes indirectos incide de lleno en la evolución del gasto público, a través de dos vías: la no reducción de la administración estatal y el incremento correlativo de la burocracia autonómica, aliviándose su financiación en algunas comunidades con el efecto financiero, pero provocando también el recurso al endeudamiento. Esa dinámica quiso ser interrumpida con el acuerdo 1/1982, en cuya exposición de motivos se dice: «descentralizar manteniendo los equilibrios del sistema requiere una correcta valoración del coste efectivo de los servicios objeto de transferencia y de una exacta identificación de los agentes generadores de los costes. Realizar ambas tareas obliga a elaborar una metodología para identificar correctamente y cuantificar con exactitud los costes de los servicios transferidos en las Comunidades Autónomas». Sin exponer aquí tal metodología, hemos de decir, no obstante, que su aplicación requiere partir de una buena información. La existente hasta ahora procede de los documentos presupuestarios o anida en distintos niveles de la Administración, algunos de cuyos miembros tienen un sentido patrimonial de la misma. Por lo tanto, es preciso potenciar dicha información, dotarla de ciertas características cualitativas —funciones, tareas, cargas de trabajo, tanto en los servicios centrales como en los periféricos— y tener muy en cuenta que «tal vez el problema central ligado a la imputación de los costes centrales es el moti-

vado por la transferencia de los efectivos personales portadores de coste» (10). Cuestiones legales, derechos adquiridos, homologaciones, etc., vuelven comprensiblemente complejo este problema, pero habrá que afrontarlo basándose en una mayor incentivación para los empleos en las Comunidades Autónomas.

Vemos, por lo tanto, que en la fase transitoria se agudizan las probabilidades de incremento del gasto público en la misma medida que un mayor contenido en las transferencias implica mayores dificultades para la correcta valoración de los costes indirectos. Pero todavía hay más, como podemos comprobar si atendemos al artículo 15 de la LOFCA. En efecto, es bien sabido que al optar por el criterio del coste efectivo se estaba aceptando el patrón territorial

de distribución de los servicios públicos existentes (11). Quedaba la posibilidad de las asignaciones presupuestarias del citado artículo 15, destinadas a garantizar un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales en todo el país. La Ley, por un lado, no dice nada respecto a cuáles son esos servicios y, por otro, en cuanto al nivel de prestación, éste se define en relación al nivel medio en el territorio nacional. Pues bien, aun teniendo en cuenta que la LOFCA incurre en una notable imprecisión técnica, ya que de no periodificarse la afirmación anterior —la de que la elevación de los niveles mínimos se efectuaría hasta el punto donde alcanzan a los niveles medios— ésta no podría producirse (12), si consideramos las marcadas diferencias en la prestación de servicios públicos, la puesta en fun-

cionamiento del artículo 15 de la LOFCA sería un amplio camino para el incremento del gasto público, difícilmente imaginable a corto plazo.

IV. UNA REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTONOMA GALLEGA

A lo largo de la preautonomía y de la fase transitoria pueden encontrarse en Galicia todos los rasgos a los que nos hemos referido, no siendo el menos elocuente la evolución de su organigrama, que responde al mimetismo mencionado, y en el que no ha existido una correspondencia entre órganos y competencias, y cuyo ejemplo más aberrante ha sido la Consellería de Justicia. Y si bien el coste

CUADRO N.º 1

INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA GALLEGA

	1982		1983		1984		1985	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
OPERACIONES CORRIENTES								
1. Impuestos Directos	—	—	—	—	2.132,0	2,0	3.277,0	2,6
2. Impuestos Indirectos	—	—	—	—	10.813,0	10,3	11.916,1	9,4
3. Tasas y otros ingresos	28,0	0,2	857,4	1,0	7.453,7	7,0	7.462,4	5,9
4. Transferencias corrientes	11.689,0	86,6	56.623,9	71,0	51.525,3	48,7	73.394,0	60,2
5. Ingresos patrimoniales	75,0	0,5	150,0	0,1	300,0	0,2	657,3	0,5
TOTAL	11.792,0	87,4	57.631,4	72,2	72.224,0	68,2	99.706,8	78,6
OPERACIONES DE CAPITAL								
6. Enajenaciones de invers. reales ...	—	—	—	—	—	—	—	—
7. Transferencias de capital	1.456,6	10,8	17.768,6	22,2	28.001,0	26,4	21.573,6	17,0
8. Variación de activos financieros ...	238,5	1,7	350,2	0,4	5,0		10,0	
9. Variación de pasivos financieros ...	—	—	4.017,3	5,0	5.750,0	5,4	5.500,0	4,3
TOTAL	1.694,1	12,5	22.136,2	27,7	33.756,0	31,8	27.083,6	21,4
TOTAL GENERAL	13.487,1	100,0	79.767,6	100,0	105.980,0	100,0	126.790,4	100,0

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega.

CUADRO N.º 2

GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA GALLEGA

	1982		1983		1984		1985	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
OPERACIONES CORRIENTES								
1. Remuneraciones de personal	562,9	4,1	35.401,0	44,4	41.751,8	39,4	50.930,2	40,2
2. Compras de bienes y servicios	456,6	3,4	2.596,0	3,3	2.972,7	2,8	8.987,6	7,1
3. Intereses	—	—	200,0	0,2	375,0	0,4	707,2	0,5
4. Transferencias corrientes	9.744,5	72,2	20.597,3	25,8	27.307,8	25,8	29.453,5	23,2
TOTAL	10.764,0	79,8	58.794,3	73,7	72.407,3	68,4	90.078,5	71,0
OPERACIONES DE CAPITAL								
5. Inversiones reales	2.723,0	20,2	18.098,4	22,7	29.253,6	27,6	29.511,5	23,3
6. Transferencias de capital	—	—	2.583,4	3,3	3.848,6	3,6	6.842,3	5,4
7. Variaciones de activos financieros.	—	—	291,4	0,3	470,5	0,4	358,2	0,2
8. Variaciones de pasivos financieros.	—	—	—	—	2,0	—	—	—
TOTAL	2.723,0	20,2	20.973,2	26,3	33.577,7	31,6	36.712,0	28,9
TOTAL GASTOS	13.487,1	100,0	79.767,6	100,0	105.980,1	100,0	126.790,5	100,0

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega.

absoluto puede que no haya sido excesivo, es, sin embargo, la manifestación de un comportamiento organizativo poco eficiente. Por economía de tiempo, sin embargo, sólo nos detendremos en los Presupuestos autonómicos, es decir, la etapa 1982-1985.

En cierto modo, en cada Presupuesto se plasma el arte de vivir en el marco de una restricción económica (13) y, ya que todo presupuesto incorpora una determinada filosofía o proyecto político, a su través pueden contrastarse las verdaderas finalidades de los gobernantes. Así, es posible que lo asignado en el documento presupuestario no coincida con la práctica del ejecutivo, configurándose como «una gran mentira» (14). Por lo tanto, el Presupuesto es importante por lo que debe significar y por lo que de hecho significa,

cuestiones todas ellas relativas a los aspectos sustantivos, formales y de control.

La etapa preautonómica vivió un vacío normativo en este terreno. Ya en la fase siguiente, el Estatuto de Galicia, en el artículo 53 (15) es bastante parco en el tratamiento del Presupuesto, al igual que los de otras CC.AA. A su vez, la LOFCA es muy respetuosa con las autonomías, estableciendo unas reglas mínimas: anualidad, igualdad de período presupuestario, universalidad, consignación del importe de los beneficios fiscales y prórroga automática. En la misma Ley se dice que «los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los del Estado» (artículo 21). Y en su artículo 22 se refiere al control externo, rei-

terando la competencia del Tribunal de Cuentas, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución, aunque aludiendo también a otros sistemas de control que pudieran adoptar los Estatutos de Autonomía, como es el caso del gallego. Pues bien, dentro de este marco normativo, completado por la Ley de Gestión Económica y Financiera de Galicia, la evolución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma se ha caracterizado por: a) *un peso cuantitativo creciente*; b) *un predominio de los gastos corrientes*; c) *una relativa incapacidad de realización del gasto*; d) *falta de una política clara y definida*; e) *inadecuación formal para la planificación y la coordinación*, y f) *ausencia de control externo*.

En cuanto al punto a), resulta lógico que un proceso progresivo de asunción de compe-

tencias se refleje en un correlativo aumento de los Presupuestos. De todos modos, nunca han faltado las dificultades inherentes al sistema ya comentado y así, por ejemplo, en el ejercicio de 1982 —cuyo Presupuesto se

aprobó el 28 de diciembre del mismo año, lo que se califica por sí solo—, el método de transferencias y valoraciones, deudor en muchos casos de compromisos meramente personales entre políticos, provocó una presu-

puestación de cerca de 1.400 millones de pesetas en concepto de revalorizaciones, que luego, tras un cambio en el gobierno central, no se materializó. Ello llevó en el ejercicio siguiente a una operación de endeudamiento.

CUADRO N.º 3

CLASIFICACION ORGANICA DE LOS GASTOS PRESUPUESTOS

(En millones de pesetas)

SECCIONES	1982			1983		
	Operaciones corrientes	Operaciones de capital	Total	Operaciones corrientes	Operaciones de capital	Total
1. Parlamento	258,1	118,0	376,1	336,6	10,0	346,6
2. Presidencia	133,4	37,9	191,3	394,4	498,0	892,4
3. Cultura	59,1	83,0	142,1	312,0	454,9	766,9
4. Justicia e Interior	36,5	3,2	39,7	82,3	—	82,3
5. Economía y Hacienda	9.718,4	71,4	9.789,8	9.983,1	320,0	10.303,1
6. Ordenación del Territorio	67,6	787,6	855,2	1.088,1	5.799,9	6.888,0
7. Educación	33,7	14,0	47,7	34.428,8	3.121,0	37.549,8
8. Trabajo y Seguridad Social	63,9	29,0	92,9	4.457,0	1.285,7	5.742,7
9. Sanidad y Consumo	118,8	225,1	343,9	2.470,2	662,5	3.132,7
10. Agricultura y Pesca	72,9	289,1	362,0	3.104,4	7.214,8	10.310,2
11. Industria, Energía y Comercio	96,4	947,7	1.044,1	451,9	1.312,8	1.764,7
12. Turismo y Deportes	85,2	116,6	201,8	775,0	294,0	1.069,0
13. Sección 21	—	—	—	808,5	—	808,5
14. Sección 31	—	—	—	—	—	—
TOTAL	10.764,1	2.723,0	13.487,1	58.794,3	20.973,3	79.767,6

SECCIONES	1984			1985		
	Operaciones corrientes	Operaciones de capital	Total	Operaciones corrientes	Operaciones de capital	Total
1. Parlamento	338,9	13,5	352,4	396,0	223,5	619,5
2. Presidencia	654,8	425,0	1.079,8	31,0	—	31,0
3. Cultura	—	—	— (1)	31,0	—	31,0
4. Justicia e Interior	—	—	—	2.679,4	2.365,0	5.044,4
5. Economía y Hacienda	13.043,8	966,9	14.010,7	17.366,8	1.022,5	18.389,3
6. Ordenación del Territorio	1.429,0	13.127,1	14.556,1	1.982,1	11.702,6	13.684,7
7. Educación	42.335,5	5.622,1	47.057,7	50.003,8	6.480,2	56.484,0
8. Trabajo y Seguridad Social	6.940,8	1.610,4	8.551,2	8.187,6	1.341,5	9.529,1
9. Sanidad y Consumo	2.725,1	565,4	3.290,5	3.156,4	1.025,4	4.181,8
10. Agricultura y Pesca	3.596,0	7.656,3	11.252,3	4.413,5	8.874,2	13.287,7
11. Industria, Energía y Comercio	420,1	815,7	1.235,8 (2)	734,6	2.742,5	3.477,1
12. Turismo y Deportes	862,9	770,3	1.633,2	1.096,3	934,6	2.030,9
13. Sección 21	60,0	—	60,0	—	—	—
14. Sección 31	—	2.000,0	2.000,0	—	—	—
TOTAL	72.406,9	3.352,7	105.980,1	90.078,5	36.712,0	126.790,5

(1) Integrado ahora en Educación.

(2) Comercio está integrado actualmente en la Consellería de Economía y Hacienda.

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega.

El mayor peso de los gastos corrientes es, evidentemente, la consecuencia de que parte significativa de las competencias transferibles incorporen esencialmente este tipo de gastos, cuales son, por ejemplo, los de educación. Sin embargo, lo que parece más preocupante es la relativa incapacidad de ejecución, puesto que incide en gastos de inversión en los que, en algún ejercicio, llegaron a contabilizarse como economías alrededor del 60 por 100 de la inversión total presupuestada (16).

El examen detenido de los Presupuestos, por otra parte, pone de manifiesto la ausencia de una dirección en la política económica de la Comunidad Autónoma que sirva de pauta a los mismos, observándose un cierto desorden en las decisiones de gasto, reflejo de la falta de un criterio definido.

En cuanto a la presentación del Presupuesto, no se cumplía la exigencia de homogeneidad con los Presupuestos estatales. Dos son las muestras más relevantes: las secciones 21 y 31. En efecto, sustituyendo contablemente las plantillas orgánicas del personal por plantillas presupuestarias, se creó la llamada sección 21. El mecanismo consistía en financiar operaciones de capital con el excedente producido en las consignaciones presupuestarias del personal de los servicios centrales, como consecuencia del retraso en la incorporación del mismo o de la contratación de personal de inferior categoría de la prevista, e incluso de Consellerías incapaces de gastar su consignación. A su vez, la sección 31 se nutrió de proyectos de inversión sin diferenciación esencial con otros incluidos en las respectivas Consellerías.

Hubo que esperar al Presupuesto de 1985 para que estas anomalías desapareciesen, así como para empezar a caminar hacia una presupuestación por programas y adecuar la estructura de los créditos presupuestarios al Plan General de Contabilidad Pública, no haciéndose con ello más que ir en la dirección apuntada por la Ley de Gestión Económica y Financiera Pública de Galicia. Y aun sin caer en el simplismo de reverenciar las modernas fórmulas presupuestarias como si de una panacea se tratase, su progresiva implantación —si se hace de verdad y no sólo aparentemente— ha de dotar de ciertas dosis de racionalidad a un proceso que se viene caracterizando por todo lo contrario, es decir, por el incrementalismo combinado con la improvisación. El haber llegado, al menos, a una presentación homogénea con la estructura estatal, que a partir de la Ley de Presupuestos para 1984 ha de ser por programas, es el primer paso de cara a la coordinación de las políticas presupuestarias, en la que el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene que desempeñar un papel primordial (17).

Pero no es esto, con ser importante, lo que agota los aspectos formales de la presupuestación en Galicia. Resta todavía el tema de las Diputaciones Provinciales, ya que el Estatuto, en su Disposición Adicional Tercera, exige que aquéllas unan sus Presupuestos a los de la Xunta (18). Pues bien, ni el mandato estatutario ni la Ley reguladora de la Xunta y de su Presidente, que en su artículo 17 atribuye a la Xunta la coordinación de las actividades de las Diputaciones Provinciales en cuanto afecte directamente al

interés general de la Comunidad Autónoma, parece haber tenido virtualidad alguna, pues todavía no se han acompañado de presupuestos provinciales ninguno de los presupuestos autonómicos aprobados. Y ello, claro está, va más allá de lo puramente formal, pues incide en la propia política económica y presupuestaria a seguir.

Por último, respecto al control externo, que está a cargo del Tribunal de Cuentas estatal y del Consello de Contas de la Xunta, si nuestras noticias son ciertas, aquél se ocupa actualmente del ejercicio de 1981. En cuanto al órgano autonómico, está todavía en fase de proyecto de Ley. No parece, por lo tanto, que el control externo, cuya importancia estriba no sólo en el control de legalidad, sino en que permite comprobar si el gasto público se realiza conforme al artículo 31 de la Constitución, es decir, si entre otras cosas su programación y ejecución responde a los criterios de economía y eficiencia, esté operando en forma alguna, más que en lo referente a la etapa preautonómica.

NOTAS

- (1) BAREA, J., «Una aproximación al crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas en la década de los 70», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 7, 1981, página 130.
- (2) Una visión, quizá demasiado simplista, podría obtenerse ya de la evolución del saldo entre ingresos y gastos de los entes autonómicos, en términos de Contabilidad Nacional, que, tomando como fuentes los Informes Anuales del Banco de España, arroja la cifra de -4,0 (1982) y -51,8 (1983) miles de millones de pesetas.
- (3) En la literatura española, CASAHUGA, A., «Autonomía, eficiencia, redistribución y volumen del Sector Público», en *Hacienda Pública Española*, n.º 75, 1982, págs. 41-63. OLLER, J. L., «Efectos de las autonomías sobre eficiencia y tamaño del sector público», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cit., págs. 143-149.
- (4) SEVILLA, J. V., y FERNANDEZ-MARUGAN, F. M., «La financiación de las autonomías en España: situación y perspectiva», en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 6, 1980, pág. 122. Problema distinto es el correspondiente al margen de autonomía financiera, en el que entra en juego la votación de programas de ingresos y gastos suplementarios.
- (5) Aunque, en buena parte de los casos, tal urgencia era creada más por los políticos que por las bases. Véase FUNES MARTINEZ, M., *Las preautonomías regionales en España*, Caja de Ahorros de Murcia, 1984, págs. 15-35.
- (6) PEDROS, A., «La Hacienda de la Generalidad en el período transitorio», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, n.º 33, 1981, pág. 449.
- (7) CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pág. 74.
- (8) MARCOS, I., y BERMEJO, C. J., «Descentralización territorial del gasto público», en *Hacienda Pública Española*, n.º 58, página 96.
- (9) BLANCO-MAGADAN, J. A., «Descentralización del Sector Público», en *Hacienda Pública Española*, n.º 67, págs. 156-157. JIMENEZ, R., «Algunas observaciones sobre la burocracia emergente de las Comunidades Autónomas. Especial consideración de la Administración Autónoma Vasca», en PARLAMENTO VASCO, PARLAMENTO DE CATALUÑA Y PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (Ed.), *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, Granada, 1984, págs. 937-962. PARADA, J. R., «Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, págs. 67 y siguientes.
- (10) BORQUE, J. L., y MUNOZ, V., «El coste efectivo de los servicios que se traspasan a las Comunidades Autónomas: algunos problemas relativos a su determinación», en *1.º Congreso de Economía y de Economistas de España*, 1982, vol. I, página 364.
- (11) SEVILLA, J. V., y FERNANDEZ-MARUGAN, F. M., *op. cit.*
- (12) *Ibid.*, pág. 132.
- (13) SMITHIES, A., *The Budgetary Process in the United States*, McGraw-Hill, New York, 1955.
- (14) WILDAVSKY, A., «El presupuesto como proceso político», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1976, vol. VIII, pág. 456.
- (15) El artículo 53 del Estatuto dice lo siguiente: Uno, corresponde a la Junta o Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma gallega, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma gallega y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes.
- Dos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento treinta y seis, y en el apartado d) del artículo ciento cincuenta y tres de la Constitución, se crea el Consejo de Cuentas de Galicia. Una ley de Galicia regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento.
- (16) ALVAREZ CORBACHO, J., «Presupuestos Autonómicos y Propuesta reformadora del Estatuto Gallego», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. *Economía de las Comunidades Autónomas*, Galicia, 1985.
- (17) QUEROL, V., «La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 19, 1984, páginas 91-105.
- (18) La disposición Adicional Tercera. Uno dice así: La Junta coordinará la actividad de las Diputaciones Provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma, y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquéllas elaboren y aprueben al de la Junta de Galicia.