

# LA HACIENDA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA PERSPECTIVA DEL PROCESO AUTONOMICO

El análisis que realizan en este artículo los profesores **Antoni Castells Oliveres** y **Guillem López Casanovas** parte de la constatación de que, a pesar de que en los últimos años se ha producido un indudable avance en la descentralización del sector público en España, dicho proceso presenta aún hoy insuficiencias que no permiten suponer que éste se encuentra ya concluido.

Algunos de los problemas aparecidos durante la etapa transitoria siguen pendientes de solución. Aún reconociendo que el reciente acuerdo sobre revisión del sistema de financiación supone un progreso significativo, se mantiene la necesidad de avanzar en la autonomía financiera (autonomía de ingresos, de gastos y automatismo) y en la mejora de los mecanismos de corresponsabilización fiscal de los gobiernos autonómicos para que el modelo resultante sea homologable con los que ofrece la experiencia comparada y para que sea posible la implantación definitiva del Estado de las Autonomías. La continuidad, pues, del proceso autonómico en esta línea debe servir, a juicio de los autores, para llenar de un contenido federalizante el modelo de hacienda autonómica dentro del marco constitucional.

## I. INTRODUCCION (\*)

**D**URANTE los últimos años se ha producido en España un profundo proceso de reestructuración del volumen presupuestario y de las competencias de los distintos niveles de gobierno. En un período de tiempo excepcionalmente breve se han constituido los gobiernos autonómicos, que han empezado a ejercer sus competencias en ámbitos significativos de la vida pública. Entre un 10 por 100 y un 15 por 100 del gasto público es actualmente gestionado por este nivel de gobierno que sólo seis años atrás prácticamente no existía (1).

Si bien, pues, el balance del pro-

ceso es positivo desde una perspectiva histórica, su culminación y su propia continuidad han parecido cuestionadas por el acierto que se tuviera en dar solución satisfactoria a la cuestión de la financiación. Los esquemas de financiación aplicados durante la etapa transitoria han funcionado mal y su valoración tiene un marcado acento negativo. No han permitido dotar adecuadamente de suficiencia a los gobiernos autonómicos —cuando éste era un objetivo fundamental— y han limitado, hasta convertirlo prácticamente en una caricatura, cualquier atisbo de autonomía financiera.

Es posible que la rapidez y la generalidad con que se ha desarrollado el proceso autonómico

hayan exigido sacrificar este aspecto con el fin de encontrar soluciones pragmáticas a problemas concretos. En un proceso de estas características no todas las piezas que lo componen pueden avanzar al mismo ritmo. Pero tampoco pueden hacerlo a ritmos marcadamente distintos, so pena de poner en peligro la viabilidad del conjunto del proceso.

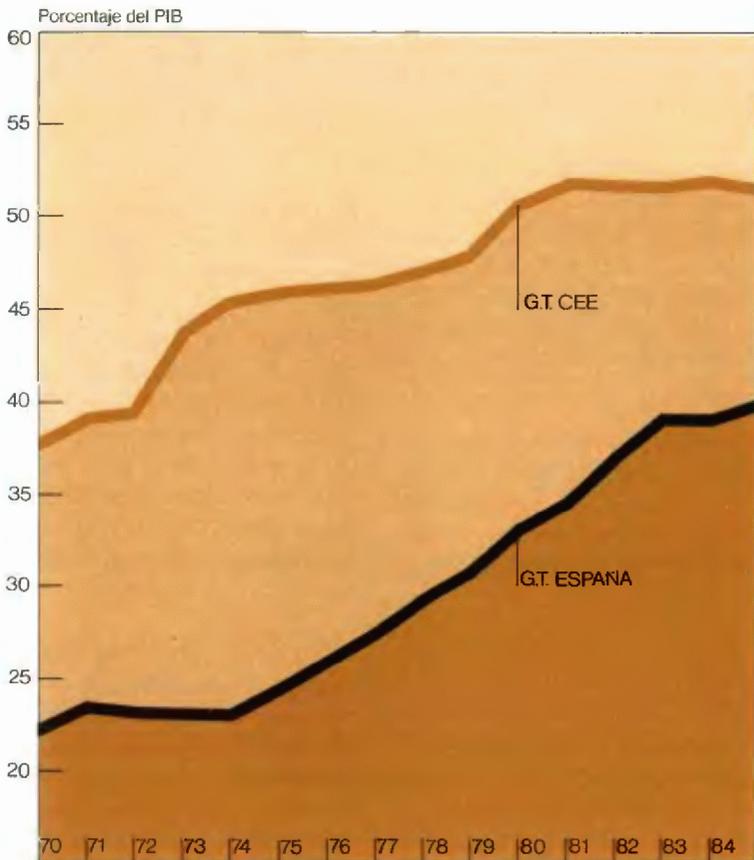
## II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

### 1. Alguna consideración previa

Abiertas por la Constitución de 1978 las vías estatutarias para la construcción del Estado de las autonomías, las aspiraciones de consolidar gobiernos subcentrales deben afrontar la realidad de que, en la coyuntura actual, ello no puede hacerse a costa de aumentos sucesivos en el gasto de las administraciones públicas.

Una simple ojeada a la realidad permite detectar el importante crecimiento del gasto público durante los últimos años. Aunque no es éste el lugar apropiado para discutir los efectos e inferencias que suelen asociarse con dicho crecimiento, pueden destacarse algunos rasgos importantes. En primer lugar, aún partiendo de niveles relativamente bajos en términos del PIB, el gasto de las administraciones públicas en España ha aumentado desde 1974 a un ritmo notoriamente superior al del resto de economías occidentales (gráfico 1), lo que contrasta con lo acontecido en la década anterior. En segundo lugar, a partir

**GRAFICO 1  
GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
EN LA CEE Y ESPAÑA. 1970-1985**



Fuente: J. BORRIEL, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23.

dinámica de esta última ha sido muy expansiva en la última década, con incrementos tres veces superiores a los de los países de la CEE. Ello ha creado un clima especialmente propenso a reconsiderar muy críticamente los beneficios y costes fiscales marginales asociados con aumentos sucesivos en el gasto público. Por otra parte, y aunque la estructura tributaria local hace difícil en la actualidad la percepción de esta vinculación entre costes y beneficios, la mayor proximidad de la administración local a los ciudadanos ha hecho de ésta blanco especial de críticas. Es pues en este contexto, y no en otro, en el que se inscribe el surgimiento de la nueva administración autonómica española. A su vez, ésta nace con el reto, al menos desde el análisis teórico y según el teorema de la descentralización, de mejorar la eficiencia en la asignación descentralizada de recursos, dada una mayor aproximación a las preferencias y necesidades de los ciudadanos, y de una potencial mayor interrelación, desde la óptica de la elección social, entre los procesos de decisión de gasto e ingresos fiscales.

## 2. La descentralización del sector público: el camino recorrido

La valoración del proceso de descentralización del sector público plantea, probablemente, dos problemas diferenciados. Una cuestión se refiere al grado de descentralización del sector público alcanzado realmente, en términos del peso de los distintos niveles de gobierno en el reparto del poder político, lo cual obliga a examinar el grado real de dependencia financiera de los gobiernos sub-centrales y a analizar, en con-

de 1983 se produce cierta ralentización en este ritmo de crecimiento, pero ésta se produce con varios años de retraso y con una menor intensidad que en la mayoría de países occidentales.

En cualquier caso, no se puede ser simplista en el análisis de la evolución del gasto público en España, ya que intervienen multitud de factores: la expectativa de mejoras sociales producida con el advenimiento de la democracia; factores exógenos asociados al coste de provisión de los servicios

(por ejemplo, variables demográficas, alcance de la cobertura y mejoras en las prestaciones reales medias —desde niveles, la mayoría de las veces, ciertamente bajos—); así como otros factores influyentes en sus costes unitarios, pese a la evolución experimentada por el efecto precio relativo (2).

El fuerte incremento registrado en el gasto público ha ido asociado a dos fenómenos: la aparición del déficit y el aumento de la presión fiscal. A pesar de partir de niveles relativamente bajos, la

secuencia, la naturaleza de sus haciendas. Otra cuestión diferente es la de sopesar el papel de dichos niveles de gobierno en la gestión del gasto público total, con independencia del sistema de financiación empleado. Para el primero de los extremos no es intrascendente, como lo es para el segundo, la clase de recursos o modalidades de financiación empleados: por ejemplo, el peso que en el modelo tengan tributos propios, participación en tributos del gobierno central, subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas. Para el segundo de los extremos, en cambio, este balance puede resultar, en cierto modo, indiferente.

Por tanto, podría darse el caso de que el grado de descentralización del gasto resultara insatisfactorio por reducido, al tiempo que la estructura de la hacienda resultara perfectamente homologable con la de países federales desarrollados. O, al revés, podría suceder que existiera un grado de descentralización del gasto relativamente satisfactorio y que, sin embargo, los gobiernos regionales y locales dispusieran de una hacienda realmente poco autónoma

e inadecuada. Esta última es posiblemente una situación bastante próxima a la realidad española de hoy, como resultado de la evolución de estos dos problemas en direcciones dispares.

Aunque suele emplearse como indicador más habitual del grado de descentralización, el simple índice de la proporción de recursos en manos de los gobiernos subcentrales no ofrece una indicación inequívoca de su capacidad de decisión (3). La utilización de estos indicadores como punto de referencia del camino recorrido requiere, por tanto, consideraciones adicionales.

Estas reflexiones hay que tenerlas en cuenta al comparar la distancia que separa la estructura del gasto público por niveles de gobierno en España de la de otros países de federalismo más arraigado; y todo ello en relación con la tópica pauta porcentual de 50-25-25 por 100.

Al margen de su relativa insensibilidad respecto de la naturaleza de las fuentes de financiación, y por tanto de la naturaleza de las haciendas de los gobiernos autonómicos, el cálculo de los *ratios*

de centralización puede presentar cierta dificultad para seleccionar las partidas de gasto. Así, por ejemplo, de emplearse como conceptos de gasto el consumo público y la formación bruta de capital (cuadro n.º 1) —con el fin de eliminar algunos gastos del gobierno central, como las transferencias a otros niveles de gobierno, las pensiones y los intereses de la deuda— el *ratio* de centralización habría disminuido fuertemente en España hacia niveles supuestamente similares a los de otros países, y estaría más próximo al 50-25-25 por 100 que si se emplearan cifras de gasto total. Sin embargo, se trataría de una comparación inadecuada, ya que este indicador de la demanda directa de las administraciones públicas debería contrastarse con datos homogéneos de otros países, como los que muestra el cuadro n.º 2.

Como puede apreciarse, si bien esta aproximación ofrece valores del grado de descentralización sensiblemente inferiores a los correspondientes al gasto público total (cuadro n.º 3), se mantiene el diferencial que separa la situación española de la de otros países. Mientras que el peso del gobierno

CUADRO N.º 1

**PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN CONSUMO PUBLICO Y FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN ESPAÑA (en % sobre el total) (1)**

	Consumo público			Formación bruta de capital			Total		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L
1981 .....	80,37		19,63	66,89		33,11	78,24		21,76
1982 .....	77,60		22,40	56,75		43,25	73,34		26,66
1983 .....	74,01	9,53	16,46	62,74	11,55	25,71	71,96	9,90	18,14
1984 .....	69,60	12,55	17,85	42,94	17,64	39,42	65,73	13,29	20,98
1985 .....	68,28		31,72	48,88		51,12	65,75		34,25

Notas: (1) C: gobierno central; S: gobiernos autonómicos; L: gobiernos locales.  
Fuente: IGAE (1984 y 1985).

CUADRO N.º 2

**PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN CONSUMO  
PUBLICO Y FORMACION BRUTA DE CAPITAL  
(en %)**

	Consumo público			FBC			Consumo público más FBC		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L
Australia (1982) . . . . .	34,02		65,98	10,32		89,68	30,21		69,79
Austria (1982) . . . . .	36,70		63,30	31,49		68,51	35,82		64,18
Canadá (1982) . . . . .	24,40	30,44	45,16	12,70	39,11	48,19	22,98	31,49	45,53
Estados Unidos (1982) . . . . .	46,60		53,40	28,23		71,77	45,25		54,75
Francia (1982) . . . . .	78,12	—	21,88	23,21	—	76,79	69,89	—	30,11
Reino Unido (1982) República Federal de	61,10	—	38,90	48,35	—	51,65	60,23	—	39,77
Alemania (1982) . . . . .	50,12	31,89	17,99	15,03	19,41	65,56	45,98	30,42	23,60
Suecia (1982) . . . . .	29,63	—	70,37	20,78	—	79,22	28,61	—	71,39
Suiza (1982) . . . . .	26,90	41,32	31,78	21,17(1)	41,46(1)	37,37(1)	25,15(2)	41,36(2)	33,49

Notas: (1) Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, I.M.F.

(2) A partir de la fuente general y de la fuente citada en la Nota 1.

Fuente: *National Accounts*, OCDE, 1984.

central en consumo público más formación bruta de capital es para España del 65 por 100 en 1985 (lo cual ciertamente supone que en los últimos cuatro años ha tenido lugar una reducción apreciable en el grado de centralización del gasto público), éste continúa siendo muy superior (entre 30 y 40 puntos) al de países como Australia (30,2 por 100), Austria (25,8 por 100), Suiza (25,5 por 100) o a la cifra del 45 por 100 que ofrecen países como Canadá, Estados Unidos o la República Federal de Alemania.

Las ventajas de utilizar unas u otras magnitudes de gasto son discutibles. La principal ventaja de la utilización del gasto público total —es decir, incluyendo tanto el gasto que se materializa en forma de demanda de consumo público o de formación bruta de capital por parte de las administraciones públicas como el que se canaliza en forma de diversas modalidades de transferencias o de pago de intereses de la deuda—, es que

da una imagen bastante exacta del peso global de cada nivel de gobierno, permitiendo apreciar las distintas formas en que se ejerce la actividad gubernamental. Si se excluyeran todos los gastos por transferencias, una parcela importante de esta actividad no sería contemplada, lo que significa dar por aceptada, implícitamente, la imposibilidad de su descentralización, y ello no parece justificado a la luz de lo que acontece en otros países. Incluso la eliminación de las transferencias entre niveles de gobierno, consolidando las cifras de gasto para evitar su doble contabilización, puede ser discutida, ya que proporciona una imagen un tanto distorsionada de la realidad, puesto que ofrece el grado de centralización con independencia de la forma de financiación de los gobiernos sub-centrales.

En general, el tratamiento que deben merecer las subvenciones intergubernamentales es complejo y las posibilidades son diversas. Suele predominar la utilización de

valores brutos del gasto, y en caso de pretender ofrecer magnitudes netas existe la doble alternativa de deducir las transferencias del gasto del gobierno subvencionador o del subvencionado.

### 3. Algunos puntos de referencia

De acuerdo con lo dicho anteriormente, parece obvio que lo importante es el mantenimiento de la homogeneidad en las comparaciones. Si se considera, por ejemplo, que el objetivo es alcanzar un grado de descentralización del gasto público semejante al de países federales como la República Federal de Alemania, Austria, Canadá, Australia o Suiza (es decir, con niveles de participación en el gasto total del gobierno central entre el 55 por 100 y 60 por 100, del 20-25 por 100 para los gobiernos estatales y de entre el 15 y el 20 por 100 para los gobiernos locales), las estadísticas disponibles

para el caso español nos dirían que, si bien el grado de centralización en nuestro país ha disminuido apreciablemente entre 1981 y 1985 (cuadro n.º 4), continúa siendo muy elevado en relación con estos países.

Evidentemente, los *ratios* anteriores se alteran en el caso de utilizar el gasto público neto de transferencias y de los intereses de la deuda, pero se mantienen igualmente alejados del peso que por igual concepto representa el gobierno central en el conjunto de países anteriormente comparados.

En conclusión, de emplearse como puntos de referencia del camino recorrido aquellas pautas que definen una estructura del peso de los distintos niveles de gobierno del orden de 50-25-25 por 100 para el gobierno central, los gobiernos estatales (o regionales) y los gobiernos locales, respectivamente, la realidad española ofrecería cifras cercanas al 80-10-10 por 100; es decir, una estructura aún notablemente centralizada.

Por el contrario, si se emplearan las definiciones de gasto público que dan como resultado para España una estructura del orden del 65-35 por 100 para el gobierno central y los gobiernos sub-centrales, respectivamente, la estructura obtenida para otros países sería entonces notablemente más descentralizada.

En resumen, podemos afirmar que estamos en una situación en la que se va alterando substancialmente el peso de los distintos niveles de gobierno, de forma que el esfuerzo descentralizador no puede minimizarse, pero se trata de un proceso claramente no finalizado y con un trecho considerable por recorrer. Y lo que es más importante, como se intentará mostrar a continuación, este proceso ha venido asistido de unos mecanismos de financiación poco adecuados para garantizar los objetivos que cabría considerar básicos.

### III. LA HACIENDA AUTONÓMICA EN EL PERIODO TRANSITORIO

#### 1. Algunos factores condicionantes

##### A) El marco normativo

Difícilmente podría establecerse una relación mecánica entre el marco normativo básico (Constitución, estatutos de autonomía, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) y el sistema de financiación autonómico aplicado durante la etapa transitoria. En realidad, en relación con esta cuestión, cabría realizar dos constataciones. En primer lugar, el sistema de financiación previsto para la etapa transitoria se ha aplicado con gran retraso. En 1982, la Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalidad de Cataluña alcanzó un acuerdo sobre la valoración de los servicios transferidos hasta el 30 de junio

CUADRO N.º 3

#### PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO (en %) (1) (2)

	I			II		
	C	S	L	C	S	L
Australia (1982) .....	59,75	35,11	5,14	62,23	37,77	
Austria (1982) .....	69,47	13,15	17,38	...	...	...
Canadá (1982) .....	43,19	39,67	17,14	43,02	36,43	20,55
Estados Unidos (1982) .....	58,63	21,71	19,66	...	...	...
Francia (1982) .....	84,53	—	15,47	84,22	—	15,78
Reino Unido (1982) .....	75,97	—	24,03	77,00	—	23,00
República Federal de Alemania (1982) .....	57,97	24,85	17,18	61,09	25,23	13,68
Suecia (1982) .....	61,15	—	38,85	63,01	—	36,99
Suiza (1982) .....	47,08	30,19	22,73	52,82	27,86	19,32

Notas: (1) C: gobierno central; S: gobiernos estatales (o regionales); L: gobiernos locales.

(2) Se incluyen todos los gastos, independientemente de su naturaleza. Ello significa que el gasto del gobierno central incluye las transferencias de seguridad social, las transferencias a otros niveles de gobierno y los intereses de la deuda.

Fuente: I. *Government Finance Statistics Yearbook*, I.M.F. (vol. VIII, 1984).

II. *National Accounts*, OCDE, 1984.

CUADRO N.º 4

**PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO PUBLICO TOTAL EN ESPAÑA**  
(en % sobre los gastos totales) (1) (2)

	C(3)	S	L(4)
1981 .....	88,68		11,32
1982 .....	88,61		11,39
1983 .....	84,37	6,58	9,05
1984 .....	82,61	7,75	9,64
1985 .....	82,16		17,84

*Notas:*

(1) C: gobierno central; S: gobiernos autonómicos; L: gobiernos locales.

(2) Gasto público total sin consolidar.

(3) El gobierno central incluye los organismos autónomos administrativos y la seguridad social.

(4) La fuente utilizada considera la participación de los gobiernos locales en los impuestos del Estado (a través del Fondo de Cooperación Municipal básicamente) como impuestos propios de los primeros. Si en lugar de este criterio se hubiera seguido el más usual de considerar que se trata de ingresos del gobierno central, por una parte, y de subvenciones de éste a los gobiernos locales, por otra, las cifras absolutas de ingresos y gastos de estos últimos no se hubieran alterado, pero hubieran aumentado las del gobierno central. Ello conduciría a un reajuste de todos los porcentajes a favor del gobierno central, que no altera significativamente los porcentajes ofrecidos en el cuadro, y cuya reproducción se omite.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (1984 y 1985).

de 1981 y sobre el porcentaje de participación a aplicar en 1982. Sin embargo, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas retrasó el proceso y modificó su planteamiento. Hasta que se aprobó la Ley 43/84, de 13 de diciembre de 1984, por la que se establecía el porcentaje de participación en los ingresos del Estado de 1984, no puede considerarse propiamente inaugurado el período transitorio en materia de financiación. Ello suponía un gran retraso para algunas comunidades autónomas, como la Generalidad de Cataluña, que aprobaron su Estatuto de Autonomía en 1979. Durante cuatro años, de un período transitorio que se presumía que debía durar seis, se aplicó un procedimiento que, de hecho, no puede calificarse más que de pretransitorio.

En segundo lugar, este sistema aplicado —cuando finalmente se ha aplicado— ha supuesto una interpretación restrictiva de la nor-

mativa básica. No se ha producido como consecuencia de la aplicación directa de los estatutos de autonomía o de la LOFCA, sino de la aprobación de normas de rango inferior que concretaban en un sentido limitativo —cuando no las violentaban abiertamente en sus planteamientos— estas leyes básicas.

Este proceso de concreción limitativa se ha desarrollado en dos etapas. La primera tiene lugar con el Informe de la Comisión de Expertos, en 1981, y afecta a dos temas clave (4): la definición del coste efectivo —excluyendo del mismo la inversión nueva y las transferencias— y la atribución al Fondo de Compensación Interterritorial de la misión de financiar la inversión nueva. La segunda tiene lugar cuando empieza a aplicarse en la práctica el sistema de financiación, lo que no ocurre, como antes se señalaba, hasta el año 1984 (5), y afecta a otras dos cuestiones clave: la supresión prácticamente total del automatismo del

porcentaje de participación —para evitar el denominado efecto financiero— y su forma concreta de articulación con los tributos cedidos, que resulta desafortunada, puesto que desincentiva una gestión eficaz de los mismos

Puede afirmarse, en consecuencia: 1) que los cuatro problemas concretos más graves del sistema de financiación transitorio no han sido fruto de la LOFCA, sino de la normativa de desarrollo de la misma, y 2) que un sistema —el del coste efectivo— pensado para su aplicación inmediata y para un período máximo de seis años, dejó de aplicarse durante los primeros cuatro años en algunas comunidades autónomas, para aplicarse posteriormente durante tres años.

**B) Los factores externos de carácter político**

El proceso de transformación territorial del Estado, para pasar de un Estado centralista a un Estado autonómico, ha tenido lugar en un contexto caracterizado por la existencia de factores fuertemente condicionantes en un sentido restrictivo. Es decir, las circunstancias externas han actuado como restricciones de un cierto peso que, en buena medida, permiten explicar algunas de las principales limitaciones y defectos del sistema de financiación. Entre estos factores condicionantes podrían tal vez destacarse los siguientes:

1) La prioridad concedida a la finalización y la generalización del proceso de transferencias ha hecho, sin duda, difícil resolver simultáneamente la cuestión de la financiación. Como se señalaba en la introducción, resulta inevitable que no todas las piezas del conjunto avancen al mismo ritmo.

2) La característica fundamental del proceso autonómico español como un proceso de desagregación de la Administración central ha conducido a que se manifestaran resistencias inerciales de esta administración a ser transferida o a perder el control sobre determinados aspectos de la vida pública. Ello se ha traducido, de una forma natural, en la potenciación de todos los instrumentos —entre los cuales los de tipo financiero desempeñan un papel fundamental— que podían permitir el mantenimiento de este control.

3) La falta de claridad del modelo de Estado constitucional. La Constitución establece unas reglas del juego, pero no consagra un modelo de Estado preciso. Dentro del marco constitucional es factible un proyecto fuertemente federalizante en sus contenidos, pero también lo es un proyecto marcadamente unitario, que tienda a establecer una relación homocéntrica del gobierno central con todos los niveles de gobierno, relegando a los gobiernos autonómicos a una forma de gobierno local más (6).

4) La desconfianza innata de un cierto discurso modernizador ante cualquier forma de auténtica descentralización, que se sospecha pueda encerrar peligros de caciquismo y retraso. Existe una visión tecnocrática del Estado, impregnada de actitudes jacobinistas, que, aunque aparentemente pueda parecer partidaria de un proyecto federalista, lo es en realidad tiéndolo de fuertes coloraciones centralistas (7).

5) La prioridad concedida al objetivo de contención del gasto público y la dificultad de compatibilizar el proceso de descentralización del sector público con este objetivo. La implantación de un

nuevo nivel de gobierno tiene inevitablemente efectos expansivos sobre el gasto público agregado. La aceptación de este hecho parece una condición necesaria para tratar de evitar que sus efectos se manifiesten descontroladamente. Además, como se ha visto anteriormente, en España el proceso de transformación territorial del Estado ha discurrido paralelamente a un fuerte proceso de expansión del gasto público en relación con el PIB, lo que ha contribuido a acentuar las actitudes de cautela ante el aumento de gasto público que podían derivarse del proceso autonómico.

Los cinco factores descritos no han sido intrínsecamente determinantes del modelo de financiación adoptado. Se trata, simplemente, de factores condicionantes de carácter político-institucional. Pero todos ellos han actuado en una misma dirección, y ayudan a explicar los defectos y limitaciones del sistema que se ha materializado durante la etapa transitoria.

## 2. Un examen crítico

El proceso de descentralización que tiene lugar en España muestra la característica básica de que los gobiernos autonómicos no han ido creciendo y ocupando su lugar a partir de la creación de una administración *ex-novo*, sino que han asumido servicios y unidades administrativas segregadas del gobierno central. Ello ha condicionado en buena medida los rasgos esenciales del sistema de financiación autonómica durante una primera etapa:

1) En primer lugar, se ha seguido el criterio fundamental de atribuir a los gobiernos autonómicos el volumen de recursos preciso para financiar estrictamente

el denominado «coste efectivo» de los servicios transferidos.

2) En segundo lugar, se ha producido un fuerte condicionamiento de los ingresos de las comunidades autónomas a finalidades de gasto previamente establecidas por el gobierno central.

3) En tercer lugar, la cuantía de financiación se ha determinado a través de procesos de negociación, por otro lado muy poco institucionalizados, y no a través de mecanismos automáticos.

Todo ello ha conducido a que en la primera etapa del proceso autonómico haya cristalizado un sistema de financiación ciertamente peculiar, en el que destaca la fuerte dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central (cuadro número 5): cerca del 80 por 100 —y más del 84 por 100 si se incluyen las subvenciones condicionadas no territorializadas y las destinadas a financiar los servicios transferidos de la seguridad social— de los ingresos del conjunto de gobiernos autonómicos de régimen común proceden de transferencias del gobierno central, de las cuales una parte muy apreciable son de tipo condicionado. Del resto de los ingresos, los tributos propios —es decir, los tributos cuya regulación normativa corresponde a las propias comunidades autónomas— son escasamente relevantes (entre el 2 por 100 y el 3 por 100), y cerca del 15 por 100 restante corresponden a los denominados tributos cedidos, que consisten en la cesión del rendimiento territorial de algunos tributos estatales.

No es el propósito de este artículo entrar en la descripción sistemática de los distintos instrumentos financieros que han integrado las haciendas autonómicas, sino valorar los principales rasgos

CUADRO N.º 5

**FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS  
DE REGIMEN COMUN (1986)**  
(en millones de pesetas)

	Sistema anterior	Sistema revisado
Tasas .....	27.935,3	27.935,3
Tributos cedidos .....	182.572,2	182.572,2
Porcentaje participación .....	465.538,8	577.923,1
Subvenciones corrientes condicionadas (1)....	84.675,9	68.004,3
FCl .....	174.367,1	130.775,3
Total .....	935.089,3	987.210,2

Nota: (1) Sin incluir las subvenciones no territorializadas (98.756,6 millones de pesetas) ni las destinadas a la financiación de los servicios transferidos de sanidad y seguridad social (más de 360.000 millones de pesetas).

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda (1986), Cuadros 1-P, 3, 4 y 6.

del esquema de financiación adoptado durante la etapa transitoria. Aún así, habría que añadir algunas precisiones a cuanto se acaba de exponer: en primer lugar, en 1986 la entrada en vigor del IVA ha supuesto una reducción de la importancia de los tributos cedidos en el volumen total de financiación autonómica; en segundo lugar, el grado de dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central ha sido incluso superior al aparente, puesto que las dos únicas modalidades de ingresos concebidas en principio para dotar de un cierto nivel de automatismo y autonomía a las haciendas autonómicas (es decir, los tributos cedidos y la subvención de carácter general determinada como porcentaje de participación) han sido en la práctica calculadas anualmente para cubrir conjuntamente la financiación del coste efectivo.

Una valoración crítica más detenida —aunque sin pretensiones de ser exhaustiva— permitiría poner de relieve, en realidad, cuatro tipos de limitaciones fundamentales:

1) A pesar de toda la retórica redistributivista, el sistema de financiación aplicado durante el período provisional se ha caracterizado por la inexistencia de mecanismos de nivelación de los ingresos potenciales (o la capacidad fiscal) de los gobiernos autonómicos. La aplicación del criterio de coste efectivo ha conducido, en esta primera etapa, a perpetuar en los distintos territorios el nivel de prestación de servicios heredado del gobierno central, que podía mostrar grandes desigualdades y desequilibrios territoriales. Este hecho, potenciado por los criterios empleados para la distribución del FCl, ha conducido a la existencia de fuertes desniveles en los ingresos por habitante de las distintas comunidades autónomas. En las CCAA del artículo 151, de 0,7972 a 1,3039; en las del 143, de 0,5965 a 1,7058 (cuadro n.º 6). Es decir, algunas comunidades han dispuesto de más del 50 por 100 más de recursos *per capita* que otras para atender niveles de servicios semejantes dentro de las CCAA del artículo 151, y del triple en las del 143. Y ello sin entrar a valorar las diferencias

escandalosas que se producirían si se introdujeran las comunidades forales en el análisis.

2) Aunque la normativa aplicable podía haber conducido hacia otros senderos, en la práctica, los mecanismos de financiación aplicados han adolecido de una absoluta falta de automatismo. Los mecanismos automáticos previstos (singularmente el porcentaje de participación y la atribución automática de los rendimientos de los tributos cedidos) han sido sustituidos por la negociación política. Se ha tratado, además, de una negociación poco institucionalizada. Es decir, desarrollada sin la existencia de unas reglas de juego precisas, lo que ha hecho que en muchas ocasiones fuera imposible evitar que se pudiera tener la sensación de que los resultados alcanzados obedecían más a acuerdos de conveniencia que a planteamientos técnicos rigurosos.

Además, la negociación política como fórmula fundamental de determinación de las cuantías de financiación se ha revelado como un poderoso y perverso mecanismo de traslación de responsabilidades. Los gobiernos autonómicos han podido atribuir a la malevolencia política del gobierno central en el proceso negociador su incapacidad para atender determinados servicios, y han tendido a trasladar las demandas de sus ciudadanos a los eventuales resultados de las futuras negociaciones.

3) El sistema de financiación aplicado durante el período transitorio ha tendido a plantear mal los objetivos del sistema de financiación autonómica y a confundir la relación precisa entre objetivos e instrumentos. Ello es especialmente cierto por lo que se refiere al objetivo de redistribución regional de la renta y, por tanto, a

los instrumentos de política regional. En este sentido, cabría hacer dos tipos de aseveraciones: a) el sistema de financiación autonómica no es el instrumento adecuado para proceder a la redistribución regional de la renta; b) el Fondo de Compensación Interterritorial no debería ser, por su naturaleza, un elemento básico del sistema de financiación autonómica, sino un instrumento de política regional en manos del gobierno central.

4) El sistema de financiación autonómica aplicado durante la etapa transitoria ha conducido —como ya se ha señalado— a una excesiva dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central. Más adelante se volverá sobre este punto en relación con la expe-

riencia comparada y con el marco normativo español. Baste referir aquí algunas de las principales consecuencias de esta falta de autonomía. En primer lugar, la falta de autonomía financiera es una hipoteca sobre la autonomía política del proceso de descentralización. Lo es por la falta de autonomía de ingresos —es decir, por la falta de capacidad para poder decidir libremente el volumen de ingresos— y lo es también, y como condición necesaria, por la falta de autonomía en el gasto; es decir, por la falta de libertad para distribuir autónomamente los ingresos entre las distintas categorías de gasto.

En segundo lugar, la falta de autonomía financiera supone, paradójicamente, la ausencia de restricciones frente a los propios ciu-

dadanos. Una excesiva restricción por parte del gobierno central se traduce en una debilitación de los mecanismos de auto-control frente a los electores. El gobierno autonómico aparece frente a los mismos como aquél que presta los servicios, pero no como aquél que exige los impuestos. La falta de autonomía financiera fomenta que estos gobiernos ponderen insuficientemente la variable prudencia en sus políticas de gasto y de endeudamiento, y contribuye a que se produzcan actitudes reivindicativas. Por ello no debe extrañar, como señala Bird (1986), que «las subvenciones son a menudo particularmente deseables desde el punto de vista de los gobiernos receptores, a pesar de sus protestas rituales, porque les proveen de dinero para gastar sin necesidad de tener que enfrentarse a sus electores locales para pedirles nuevos impuestos. Ganancias políticas sin penas políticas es una prescripción demasiado atractiva para la mayoría de los políticos como para resistirse a ella» (8).

### 3. La cuestión de la financiación y la continuidad del proceso autonómico

La valoración que pueda hacerse del proceso de descentralización financiera que ha tenido lugar debe ser necesariamente, por tanto, matizada y contrapunteada. Por una parte, parece incuestionable que en pocos años ha tenido lugar en España un espectacular proceso de descentralización del gasto público que ha permitido alcanzar niveles que, en algunos otros países, han necesitado décadas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los niveles alcan-

CUADRO N.º 6

#### INGRESOS POR HABITANTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1986) (índice base 1 = media)

	Sistema anterior	Sistema revisado
Cataluña .....	0,7972	0,8705
Galicia .....	1,0987	1,0431
Andalucía .....	1,1662	1,1206
Valencia .....	0,8435	0,8641
Canarias .....	1,3039	1,2616
Media CCAA artículo 151 .....	1,0000	1,0000
Asturias .....	0,7549	0,8060
Cantabria .....	0,9100	0,9556
La Rioja .....	1,1083	1,1829
Murcia .....	0,6847	0,7513
Aragón .....	1,2360	1,1694
Castilla-La Mancha .....	1,4169	1,4110
Extremadura .....	1,7058	1,6357
Baleares .....	0,7301	0,7046
Madrid .....	0,5965	0,6441
Castilla-León .....	1,3784	1,2969
Media CCAA artículo 143 .....	1,0000	1,0000

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda (1986), Cuadros 1-P, 3, 4 y 6.

zados no son, todavía, los que podrían establecerse como punto de referencia a la luz de la situación existente en otros países, y que ello supone, por tanto, que el proceso de descentralización debe continuar y ampliarse, sobre todo, a los gobiernos locales, que han quedado relativamente relegados durante toda esta etapa.

La cuestión de la financiación aparece, finalmente, como un elemento crucial del proceso autonómico. No se trata simplemente de proceder a la revisión técnica de algunos aspectos que no funcionan. Se trata de esto, ciertamente, pero también de mucho más. Probablemente, la viabilidad misma del proceso autonómico aparece hipotecada a la solución satisfactoria de la cuestión de la financiación. La incapacidad de abordarla adecuadamente no constituye, en realidad, más que un reflejo del «recelo y la desconfianza en el propio proceso autonómico» (9). En nuestra opinión, esta afirmación no constituye una sobrevaloración de la importancia de esta cuestión, puesto que este problema afecta a la propia esencia política del proceso autonómico, por tres tipos de razones:

1) En primer lugar, porque la limitación de la autonomía financiera es una forma de coartar, en algún caso hasta su desnaturalización, la capacidad de auto-gobierno político de las comunidades autónomas.

2) En segundo lugar, porque los mecanismos de negociación impulsados, poco institucionalizados como antes se ha dicho, conducen al enfrentamiento institucional permanente y, por tanto, hacen difícil la estabilización, y no digamos la consolidación, de un proceso que está en sus inicios.

3) En tercer lugar, porque la excesiva dependencia financiera

de los gobiernos autonómicos conduce a actitudes insolidarias y reivindicativas, y hace difícil el contrajuego de los mecanismos de auto-control sobre los gobiernos autonómicos.

El sistema de financiación ha presentado, pues, insuficiencias de tal envergadura que han podido llegar a cuestionar la propia viabilidad del conjunto del proceso.

Todo ello confiere a la situación actual un cierto carácter de encrucijada. Es en función del camino que se tome como podrá realizarse el balance del camino ya recorrido. Si se da un nuevo impulso al proceso de descentralización —con todo el gradualismo que se quiera— y se extiende al nivel local de gobierno y, sobre todo, si se confirman las esperanzas que permite albergar la revisión de la hacienda autonómica, habrá que concluir que se ha dado un primer paso decisivo en el proceso de transformación del Estado. Por el contrario, si se adopta una posición acomodaticia frente a estas cuestiones, el camino recorrido podría haberlo sido en balde.

#### **IV. LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA COMPARADA**

El examen de la experiencia comparada resulta siempre alicionador. Entre otras razones porque, como señala Bird (1986), puede ayudarnos a superar nuestra tendencia natural «a ser más bien provincianos, al generalizar nuestros problemas locales en dilemas universales y al caracterizar nuestras soluciones locales como verdades universales» (10).

¿Qué nos enseña, pues, la observación de esta experiencia de financiación de gobiernos subcen-

trales y, más concretamente, estatales o regionales en otros países? Las lecciones a retener son numerosas y algunas de ellas tienen un gran interés a la hora de establecer los perfiles del modelo hacia el que se debería tender:

1) En primer lugar, hay que constatar que una parte significativa de los ingresos de los gobiernos estatales o regionales procede directa y automáticamente del rendimiento de los impuestos en su territorio. Cuestión distinta es si la titularidad de estos impuestos corresponde al gobierno central —federal— o a los gobiernos estatales. Es decir, si existe más de un sistema impositivo o bien participación de los distintos niveles de gobierno en el rendimiento de un único sistema impositivo en el territorio. Pero ésta es una cuestión secundaria para el ciudadano que paga sus impuestos. Lo que resulta sustancial es que parte de los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en un territorio son atribuidos como ingresos al gobierno autonómico de este territorio.

En Estados Unidos, Canadá y Suiza los rendimientos de los tributos propios de los gobiernos estatales suponen más del 70 por 100 de sus ingresos no financieros. En Australia, más del 30 por 100. En la República Federal de Alemania sólo el 20 por 100; pero, en contrapartida, más del 60 por 100 de los ingresos (11) proceden de la participación del rendimiento en el propio territorio de la imposición federal (cuadro número 7).

En realidad, pues, cabría ciertamente la existencia de posiciones encontradas en torno a la conveniencia de que el peso de los tributos propios de los gobiernos estatales —o autonómicos, si nos referimos a España— sea mayor o menor en relación con la parti-

CUADRO N.º 7

**ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES DE ALGUNOS PAISES**

(en % del total de ingresos no financieros)

	Estados Unidos (1979)	Canadá (1978)	Australia (1980)	R. Fed. Alemania (1980)	Suiza (1984)
Tributos propios (1) . . . . .	76,89	76,03	31,08	20,79	73,87
Participación en impuestos del gobierno central . . . .	—	—	—	61,58(2)	—
Subvenciones de carácter general . . . . .	0,91	8,45	32,30(3)	—	5,85(3)
Subvenciones condicionadas . . . . .	22,20	15,52	36,62	17,63	20,28(4)
Total . . . . .	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Notas: (1) Incluye tributos no impositivos.

(2) Incluye toda la participación de los 'Länder' en el IVA (32,5%), aun cuando una parte significativa de la misma (75%) es distribuida entre los estados con criterios distintos al de territorialidad.

(3) La determinación global de la cuantía se realiza sobre la base de una participación en los impuestos del gobierno central (*tax sharing*); por este motivo, en algunas ocasiones estos ingresos son incluidos en la fila anterior (participación en los impuestos del gobierno central). Sin embargo, la distribución entre los gobiernos estatales se realiza fundamentalmente prescindiendo de criterios de derivación territorial, por cuya razón parece más conveniente considerar estos ingresos como subvenciones de carácter general.

(4) Se incluyen subvenciones de carácter general y propósito nivelador (poco importantes cuantitativamente).

Fuente: BRIGALL-CASTELLS-SICART (1984), págs. 91-92 (Estados Unidos), págs. 158-161 (Canadá), págs. 205-206 (Rep. Federal de Alemania); GROENEWEGEN (1983), pág. 308 (Australia) y WEBER (1986).

constituir un fondo distribuido según propósitos de perecuación entre las distintas unidades de gobierno, persiguiendo un objetivo de equidad horizontal. Como se ha visto en un anterior apartado, el propósito de estas subvenciones es dotar a todas estas unidades de gobierno de un volumen de recursos semejante por unidad de necesidad, y son repartidas en proporción directa a las necesidades (medidas, normalmente, por la población) y en proporción inversa a la capacidad fiscal.

Obsérvese que este planteamiento, fundamentalmente compartido por todos los sistemas, tiene dos tipos de implicaciones prácticas de gran importancia. Primero, el objetivo máximo de cualquier sistema de nivelación es garantizar un volumen de ingresos *per capita* igual para las distintas unidades de gobierno, preservando de la nivelación posibles incrementos de la presión fiscal. Segundo, cuanto mayor es el peso de los ingresos procedentes de subvenciones y menor el de los procedentes de fuentes tributarias —propias o participadas— más la distribución de las subvenciones tiende a realizarse aplicando estrictamente criterios de población.

3) En tercer lugar, y en buena medida ello puede servir de complemento, hay que destacar que la experiencia comparada nos enseña que no existen los sistemas puros o polares de financiación. Por mucho que en teoría puedan establecerse clasificaciones de las vías de ingresos fundamentales de los gobiernos regionales o estatales (tributos propios, participación en el rendimiento territorial de los impuestos del gobierno central, subvenciones de carácter general, subvenciones condicionadas), en la realidad se imponen fórmulas mixtas que incorporan elementos de unas y otras vías.

participación en los rendimientos impositivos del gobierno central. Pero lo que parece fuera de toda duda es que los países federales encuentran necesario que una parte de los impuestos pagados (al gobierno central o a los gobiernos estatales) por los ciudadanos residentes en un territorio sean atribuidos al gobierno de este territorio.

2) En segundo lugar, las subvenciones de carácter general procedentes del gobierno central pueden desempeñar un papel relevante en la financiación de los gobiernos estatales o regionales. Este papel es tanto más relevante, naturalmente, cuanto menores son los ingresos tributarios propios o participados, y su pro-

pósito fundamental es doble. Por una parte, responden agregadamente —es decir, tomando el nivel de gobierno regional como un todo— a un criterio de equidad vertical. Tratan de paliar la insuficiencia financiera de las haciendas sub-centrales. La determinación de la cuantía es siempre una cuestión conflictiva. Los gobiernos sub-centrales intentan imponer criterios de automatismo. El gobierno central, criterios de discrecionalidad. Normalmente, se suelen establecer mecanismos institucionales de negociación periódica, pero difícilmente fórmulas de participación automática en los impuestos del gobierno central.

Por otra parte, estas subvenciones de carácter general suelen

El más dependiente de los sistemas de financiación no deja de incluir en alguna proporción, por modesta que sea, alguna forma de tributos propios. Es el caso de la financiación de los gobiernos autonómicos en España durante el período transitorio (cuadro número 5). Y, por el contrario, los más autonomistas de los sistemas de financiación —Estados Unidos, Canadá o Suiza— no pueden evitar que, en alguna medida, los ingresos de los gobiernos estatales dependan de las subvenciones condicionadas procedentes del gobierno federal (cuadro n.º 7).

Ello significa que cualquier tentación simplificadora es también una reducción de una realidad que suele ser compleja. Un buen sistema es un sistema sencillo. Pero la sencillez exige especialización de instrumentos, no confusión de distintos objetivos en un único instrumento. Y los distintos instrumentos —los rendimientos impositivos en el territorio y los tributos propios, las subvenciones de carácter general y las subvenciones condicionadas— desempeñan papeles distintos y complementarios a los que ningún buen sistema puede renunciar.

a) Los rendimientos impositivos en el territorio, tanto de impuestos propios de los gobiernos regionales como de impuestos del gobierno central, cumplen dos propósitos fundamentales: garantizar un cierto automatismo a los ingresos de los gobiernos estatales o regionales (sólo condicionado, en el caso de tratarse de impuestos del gobierno central, por las modificaciones que éste pueda introducir en los elementos tributarios) y dotar de transparencia a las relaciones fiscales entre el gobierno autonómico y sus ciudadanos, con todo lo que ello supone de clarificación de los mecanismos de auto-control.

b) Los tributos propios son necesarios para dotar de algún grado de autonomía de ingresos, aunque sea mínimo, a los gobiernos autonómicos; es decir, para permitir que estos gobiernos puedan establecer libremente su volumen total de ingresos. Son un mecanismo de ajuste marginal necesario.

c) Las subvenciones de carácter general cumplen propósitos de suficiencia financiera para el conjunto del nivel de gobierno y responden a un criterio de equidad vertical. A su vez, como se ha indicado anteriormente, su distribución entre las distintas unidades de gobierno suele responder a criterios de equidad horizontal.

d) Las subvenciones condicionadas son precisas fundamentalmente, a nuestros efectos, para garantizar la prestación de servicios considerados de interés por el gobierno central (12). Ello puede ser conveniente para la provisión de bienes de mérito (13), para garantizar un nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios (14) o para ayudar a conseguir objetivos generales de política económica (15).

## V. LA REVISIÓN DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN ESPAÑA

### 1. Consideración previa

El marco legal condiciona, lógicamente, el modelo de financiación autonómica que se puede adoptar. Se convierte inevitablemente en uno de los criterios fundamentales que se tienen en cuenta a la hora de diseñar el modelo de hacienda autonómica. Es verdad que en este punto cabría in-

troducir la cuestión, ciertamente discutible, de si el marco legal debe simplemente ser un instrumento obediente de las decisiones técnico-políticas o bien debe actuar como un elemento modulador decisivo de este tipo de opciones. Y probablemente habría que concluir que esta cuestión no es resoluble por sí misma, haciendo abstracción del contexto político en que se inscribe. La posibilidad de proceder a la revisión del marco normativo —ya que este es, en definitiva, el tema que está detrás de la cuestión planteada— es una cuestión de oportunidad política y, en buena parte, depende del rango de las normas revisables.

### 2. El marco legal inspirador

Las normas básicas reguladoras de las haciendas autonómicas (Constitución, estatutos de autonomía, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) no consagran un modelo de hacienda autonómica, sino que constituyen un marco a partir del cual pueden concretarse modelos de muy distinto signo, y es nuestra opinión que nada impediría, sino más bien al contrario, articular un modelo que contuviera los requisitos mínimos que se puedan considerar indispensables.

Las normas legales básicas no consagran, en efecto, un modelo preciso de hacienda autonómica, pero en cambio tienden a acotar el campo de juego en el que estas haciendas se deben materializar, al pronunciarse sobre dos tipos de cuestiones de gran importancia. En primer lugar, en torno a los principios inspiradores de estas haciendas. Sin tratar de profundizar en este tema, baste señalar aquí que, a nuestro entender,

los principios de autonomía (entendida en su triple acepción de autonomía de ingresos, de gasto y automatismo), suficiencia y solidaridad deben orientar equilibradamente el modelo resultante (16).

En segundo lugar, en cuanto a los instrumentos financieros que deben integrar las haciendas autonómicas. Las normas básicas no se pronuncian sobre el peso que debe tener cada uno de estos instrumentos ni sobre la formulación concreta de los mismos, pero en cambio definen un arsenal de instrumentos que son los que deben integrar las haciendas autonómicas. Estos instrumentos son numerosos y pueden ser clasificables perfectamente en los cuatro tipos fundamentales de ingresos de los gobiernos estatales, o regionales, que antes se han analizado con carácter general. Entre los mismos se incluyen, efectivamente, instrumentos catalogables como tributos propios de los gobiernos autonómicos: los impuestos, tasas y contribuciones especiales regulables directamente por los mismos y, en ciertos casos, los recargos sobre impuestos del gobierno central; otros —los denominados tributos cedidos y, según cómo, los recargos sobre impuestos del gobierno central— son una forma de participación en los rendimientos territoriales de impuestos del gobierno central; un tercer grupo de instrumentos son subvenciones de carácter general: el porcentaje de participación en los impuestos del gobierno central; finalmente, existen formas de subvenciones condicionadas, como los ingresos procedentes del FCI o las subvenciones en garantía de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios.

### 3. Los modelos de hacienda autonómica posibles

Sin embargo, enunciados estos principios y estos instrumentos, las normas básicas dejan abierta la cuestión de la concreción del modelo de hacienda autonómica. Ello no significa tampoco que cualquier modelo pueda ser apropiado, puesto que el modelo resultante debe ser respetuoso con aquellos principios. Debe constituir, por tanto, un equilibrio aceptable de los mismos. La articulación de los distintos instrumentos debe, entonces, hacer posible alcanzar este objetivo.

Aceptado este enfoque, debería, pues, concluirse que aunque el marco normativo básico deja abierta la cuestión de la concreción del modelo de hacienda autonómica, a partir del mismo no todos los modelos son posibles. En realidad, descarta claramente dos escenarios. Descarta un escenario que hiciera gravitar la parte fundamental de la financiación autonómica en un sistema impositivo diferenciado —es decir, en figuras tributarias propias—, puesto que el sistema impositivo español es un sistema integrado, y cualquier intento de fragmentación entraría en conflicto con los propósitos de reforma y modernización que actualmente se persiguen. Pero descarta también, en el otro extremo, un escenario que hiciera depender básicamente la hacienda autonómica de alguna forma de subvención condicionada. Las tentaciones revisionistas que se inclinaran en esta dirección no sólo serían rechazables en términos políticos sino también por razones de legalidad.

En cambio, existen otros dos escenarios legalmente factibles: tanto un escenario que hiciera de-

pendar fundamentalmente los ingresos autonómicos de la participación en el rendimiento en el territorio de algún o algunos impuestos del gobierno central como un escenario que los hiciera depender, de alguna forma, de subvención de carácter general. Y también serían escenarios factibles, naturalmente, cualesquiera de los escenarios intermedios entre estos dos, que contuvieran dosis variables de cada uno de ellos.

Sin embargo, y aun cuando en términos legales un escenario basado fundamentalmente en alguna forma de subvención de carácter general fuera factible (17), su implantación tendría, a nuestro entender, graves inconvenientes. En primer lugar, como antes se apuntaba, es un sistema que tiene graves inconvenientes políticos (18). El aumento de la dependencia financiera de los gobiernos estatales hace difícil su control por parte de los ciudadanos y estimula el desarrollo de conductas parasitarias en relación con el gobierno central. Ello puede resultar políticamente atractivo para el gobierno central, que incrementa su poder de decisión y sus posibilidades de intervención, y políticamente cómodo para los gobiernos subcentrales; pero es incuestionablemente negativo para el conjunto del sistema político.

En segundo lugar, tiende a configurarse un sistema de hacienda autonómica que absorbe algunos de los principales defectos de las diferentes alternativas que se barajan y pocas de sus virtudes. Se produce una suerte de *trade-off* de resultados negativos. En efecto, cuanto menor es el peso de los ingresos vinculados a los impuestos soportados en el territorio (lo cual ya constituye por sí mismo un elemento negativo), mayor debe ser el peso de las subvenciones de carácter general y más vigo-

rosas son las reclamaciones de los gobiernos sub-centrales en el sentido de que estas subvenciones se establezcan de forma automática. Y éste es también, a estos niveles, un elemento negativo, al hipotecar parte de los ingresos impositivos del gobierno central, lo que reduce la eficacia y la libertad de maniobra de la política fiscal.

#### **4. Los recientes acuerdos sobre la revisión del sistema de financiación: un progreso significativo (19)**

El acuerdo sobre la revisión del sistema de financiación autonómica y la probable próxima regulación del sistema de financiación local pueden cerrar una primera etapa del proceso autonómico en España. La cuestión de la financiación era, y es, una cuestión decisiva, porque la solución que pudiera darse a este tema permitirá ver hacia dónde se inclina la evolución del Estado de las autonomías. Y, *a sensu contrario*, los problemas que se han estado planteando durante la etapa transitoria a consecuencia de la cuestión de la financiación han sido suficientemente graves como para poner de relieve que sin darles solución difícilmente podrá construirse un Estado de las autonomías digno de este nombre.

A grandes trazos, existían —como se ha señalado en el apartado III— dos grandes tipos de problemas, aunque cada uno de ellos ha mostrado múltiples manifestaciones, y de ellos podrían ponerse numerosos ejemplos. El primero es el fuerte desnivel de ingresos *per capita* entre comunidades autónomas que tienen el mismo volumen de competencias

(cuadro n.º 6). En el seno de las comunidades autónomas del artículo 151 las diferencias van de 1 a 1,5 (y de 1 a 3 si se incluyen las comunidades forales); dentro de las del artículo 143, de 1 a 3. El segundo problema es la gran dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central (cuadro n.º 5). Una parte muy importante de sus ingresos se recibe en forma de subvenciones, y además de subvenciones condicionadas a ser utilizadas para una finalidad concreta.

Estos dos problemas son bastante graves desde un punto de vista técnico. Cuestionan la validez de la hacienda autonómica en su propia coherencia. Pero más allá de este aspecto, estas limitaciones se han convertido en auténticos problemas políticos: el hecho de que las comunidades autónomas no tengan autonomía financiera supone una grave desnaturalización de la autonomía política; la inexistencia de correspondencia entre los ingresos pagados por los ciudadanos de un territorio y los gastos realizados por el gobierno autonómico ha dificultado el correcto funcionamiento de los mecanismos de elección democrática; la negociación anual, poco institucionalizada, ha incentivado la rentabilización política de la confrontación. Los fallos del sistema de financiación se han convertido, en definitiva, en un elemento de inestabilidad lo suficientemente importante como para invalidar, por sí mismos, la viabilidad del proceso autonómico. Aquí reside la importancia del reto planteado.

Dentro de este contexto, han tenido lugar negociaciones para la revisión, que además eran preceptivas legalmente. El resultado ha sido la aprobación de un nuevo sistema que se aplicará durante el período 1987-1991. En líneas

generales, puede afirmarse que se ha dado un paso adelante. Un breve análisis de la propuesta debe conducir a valorar cinco aspectos que ponen de relieve las mejoras introducidas:

1) El volumen de financiación global destinado a los gobiernos autonómicos de régimen común experimenta un incremento de más de 52.000 millones de pesetas (cuadro n.º 5), del cual casi la mitad se destina a Cataluña. Este incremento representa un aumento del 6,85 por 100 sobre la cifra prevista en el año 1986 aplicando el sistema antiguo, y supondrá un aumento apreciable, del 15,28 por 100, en el año 1987, al incluir parte de los recursos procedentes del FEDER.

2) Por el momento no ha mejorado el grado de corresponsabilización fiscal de los gobiernos autonómicos, que continúan recibiendo sus recursos fundamentalmente en forma de subvenciones procedentes del gobierno central. Sin embargo, está previsto que en el año 1988 se ceda el impuesto sobre actos jurídicos documentados (que puede representar incrementar el peso de los tributos cedidos en un porcentaje hoy difícil de precisar, porque depende de la modalidad concreta de cesión) y también iniciar los estudios para ceder en el futuro el IVA en fase minorista.

3) La financiación de carácter general experimenta un aumento respecto a la financiación condicionada gracias a que se le incorpora un 25 por 100 del FCI y una pequeña parte de las subvenciones corrientes de titularidad estatal (cuadro n.º 5). Además, está previsto iniciar los estudios tendentes a incluir las subvenciones a la enseñanza en la financiación de carácter general en el año 1989.

4) Las subvenciones de carácter general obtenidas a través del porcentaje de participación se distribuyen de manera que las desigualdades en ingresos *per capita* entre comunidades autónomas han disminuido apreciablemente (cuadro n.º 6). Esto se debe a la mayor ponderación de la población entre los criterios que han de servir para la determinación de este porcentaje.

5) La evolución de las subvenciones obtenidas vía porcentaje será más automática que hasta ahora. En concreto, crecerán de acuerdo con el incremento de los ingresos tributarios del Estado (incluyendo las cuotas de la seguridad social), o del PIB, si es más bajo. En ningún caso crecerán menos que el gasto equivalente del Estado. Este último condicionante es importante, en especial para las CCAA del artículo 151, que tienen transferidas las competencias en materia de educación.

Estos cinco puntos sintetizan las variaciones introducidas en el sistema de financiación. La valoración es desigual en unos aspectos y en otros. En líneas generales, puede afirmarse que se ha dado un paso adelante en la reducción de las diferencias en ingresos por habitante entre comunidades autónomas, pero continúan existiendo serios problemas. En relación con el sistema de conciertos, las diferencias son aún muy acusadas. Las comunidades forales continúan disfrutando de un nivel de ingresos privilegiado. Respetando, por tanto, el sistema específico de los conciertos, sería conveniente introducir mecanismos de nivelación que implicasen a todas las comunidades autónomas. En segundo lugar, el grado de dependencia financiera es aún muy elevado, aun cuando las subvenciones de carácter general han ganado terreno a las condicionadas.

Así pues, en el futuro será conveniente abordar la resolución de estos problemas. Pero esto no obsta para constatar que el paso dado ha sido positivo y se ha dado en la dirección adecuada. La revisión del sistema ha de merecer un balance favorable si se considera que es un punto de partida, y no de llegada, y se tiene en cuenta que un proceso de la complejidad que tiene el proceso autonómico se consolida a lo largo de décadas y, por lo tanto, debe ser valorado desde una perspectiva a largo plazo.

## VI. ALGUNAS REFLEXIONES DIVERSAS A PROPOSITO DEL PROCESO AUTONOMICO

### 1. Sobre la autonomía financiera

La autonomía financiera es un requisito básico de las haciendas autonómicas. Dotar de contenido la autonomía financiera, convertir este objetivo en algo más que una cláusula de estilo, es una tarea en la que el análisis económico debe tener algo que decir. Anteriormente se ha hecho mención a la triple acepción que, a nuestro entender, debe tener: autonomía de ingresos, autonomía de gastos y automatismo. Avanzar y profundizar en esta cuestión parece especialmente necesario. Sin autonomía financiera los gobiernos autonómicos se convierten en unos socios parasitarios del gobierno central, que tienen la tentación permanente de rehuir las responsabilidades ante sus ciudadanos y de plantear en términos reivindicativos sus relaciones con el gobierno central.

### 2. Sobre la relación entre financiación autonómica y solidaridad

El papel de las haciendas autonómicas en las políticas redistributivas debe ser objeto de un tratamiento serio y riguroso. Sin embargo, con facilidad se ha caído, al analizar esta cuestión, en planteamientos pasionales y afirmaciones demagógicas. Para avanzar en este debate puede ser útil considerar la eventual validez de tres hipótesis de trabajo que consideramos útiles. Primera: el sistema de financiación autonómica no es el instrumento adecuado para impulsar políticas de redistribución regional de la renta. Segunda: para analizar la potencia de los mecanismos redistributivos de la renta a nivel regional es indispensable examinar en su integridad el circuito de flujos fiscales; hay que ver dónde se obtienen los recursos fiscales (es preciso estimar, por tanto, la distribución territorial de la carga impositiva) y dónde se gasta o dónde se localiza el gasto público. Tercera: la solidaridad puede ser interpretada en una doble acepción —solidaridad como igualdad y solidaridad como redistribución—; el objetivo solidaridad aplicado a los gobiernos autonómicos podría entenderse en el primer sentido, pero difícilmente en el segundo.

### 3. Sobre los sistemas de subvenciones de propósitos igualizadores

En parte en relación con la última cuestión apuntada en el apartado anterior, puede resultar clarificador realizar el ejercicio teórico de observar la fórmula de reparto

de un fondo de subvenciones de carácter general y propósito igualizador, *como si* este instrumento existiera y tuviera que complementar los ingresos percibidos directamente por los gobiernos autonómicos de fuentes tributarias en su territorio. Ello permitiría apreciar con mayor transparencia el alcance de la igualación en los sistemas de nivelación. También permitiría desarrollar el análisis en la concreción de variables de capacidad fiscal y de necesidades de gasto. Estas últimas, como es sabido, son a menudo representadas por la población, lo cual constituye una simplificación relativamente aceptable. Sin embargo, un buen índice de necesidades de gasto es, en realidad, el resultado de multiplicar el índice de nivel de provisión por el índice de coste unitario de provisión. El primero puede ser suplido por la población, o por otros indicadores objetivos. El segundo puede depender de distintos factores. Actualmente se dispone de índices territoriales de precios de consumo que pueden contribuir a avanzar en una tarea estadística de por sí interesante, como es la de elaborar índices de necesidades de gasto en relación con los servicios transferidos.

#### **4. Sobre los mecanismos de coordinación y el control del gasto público**

Una concepción mal entendida de la autonomía puede haber conducido a la falta de transparencia y de coordinación en cuestiones que parecerían obvias. Hay que avanzar simultáneamente en la participación responsable de los gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del gobierno central y en el impulso de meca-

nismos de coordinación presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno, que permitan actuar eficazmente en la consecución de los objetivos de política económica de carácter general que se consideren deseables, como pueden ser la contención del gasto público o la limitación de los volúmenes de emisión de deuda pública.

La existencia de distintos niveles de gobierno supone siempre, inevitablemente, un cierto grado de tensión y de confrontación. Y esta tensión, que puede degenerar en conflicto, si se manifiesta incontroladamente, o en frustración y esterilidad, si es suprimida u ocultada, puede en cambio convertirse en fuerza creativa, si es adecuadamente canalizada. Naturalmente, canalizar y ordenar las tensiones, negociar y velar para que los mecanismos institucionales cumplan su papel hace más difícil la actividad del *policy-maker*, pero, como señala Bird (1986), «hacer la vida más fácil a los *policy-maker* no es el principal propósito de un sistema político» (20).

Esta mayor coordinación no debería lograrse, a nuestro entender, por la vía de la imposición de criterios uniformes adicionales en la regulación del *iter presupuestario*, sino por la transparencia de las actuaciones presupuestarias efectuadas por los gobiernos regionales (o locales) y, tal vez, en su coordinación posterior en una oficina de información posiblemente ajena a las instituciones de control del gasto público. Se trata más de coordinar las distintas ejecuciones presupuestarias y suministrar información al analista y *policy-maker* de la política fiscal que de establecer una cautela adicional sobre los ya escasos márgenes de maniobra que tienen las comunidades en términos de autonomía de gasto.

Una concepción tutelar por parte de la administración central hace difícil que los gobiernos autonómicos puedan asumir responsabilidades de Estado, que serían deseables en todas aquellas cuestiones que hacen referencia al modelo territorial del Estado, o que tienen una incidencia precisa en la configuración del Estado de las autonomías. El Bundesrat es un magnífico ejemplo que habría que seguir en la medida de lo posible. Probablemente es difícil que el Senado pueda transformarse en una Cámara idéntica a la citada sin proceder a una revisión constitucional. Pero antes de llegar a este extremo podrían profundizarse aún enormemente las potencialidades que ofrece nuestra Cámara Alta en orden a reforzar esta presencia de los gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del poder central.

Más mecanismos de participación responsable, menos mecanismos de tutela; más mecanismos de coordinación y negociación institucionalizada, menos mecanismos automáticos, serían recetas válidas para solucionar algunas de las cuestiones apuntadas.

#### **5. Sobre la profundización del análisis económico tradicional**

A la hora de reformar el sistema de financiación autonómica, se impone la necesidad de no olvidar aquellos instrumentos que, desde la teoría presupuestaria tradicional, y más recientemente desde la teoría de la elección social, pueden ayudar a una mejor administración de los recursos en el proceso de descentralización de toma de decisiones. Ello remite, a nuestro en-

tender, a la conveniencia de avanzar alguna línea concreta. Desde la óptica institucional de la teoría de las subvenciones, diversos autores (Gramlich-Galper, 1973; McGuire, 1975; Cuthbertson *et al.*, 1981), han señalado que más que postular *a priori* los efectos de las distintas clases de subvenciones de acuerdo con su distinta naturaleza, deberían analizarse los efectos producidos en la realidad, de acuerdo con los modelos de conducta fiscal de las unidades «subvencionadas». No parece lógico que las respuestas de los gobiernos sub-centrales a los diferentes tipos de subvenciones se analicen como si de individuos se tratara, a la vista de unas preferencias y unos recursos iniciales, expresados en curvas de indiferencia y rectas de balance singulares; es decir, al margen de considerar el comportamiento fiscal de las instituciones receptoras, en el seno de las cuales políticos, burócratas y ciudadanos se mueven con distinta fuerza, y se producen distintas posibilidades de adaptación a las coyunturas financieras y a los estímulos que, con carácter recurrente, presentan las interacciones entre los distintos niveles de gobierno.

A nivel general se debería, por tanto, profundizar en la construcción de mecanismos de financiación que eviten fenómenos de ilusión fiscal. La concreción de las variables asociadas a los conceptos fiscales de capacidad y necesidad pueden tener también una contribución importante para superar esta óptica y romper las tendencias que se puedan observar en comportamientos fiscales regionales no deseables.

Dicha estrategia general puede favorecer, además, el cumplimiento de las obligaciones estatutarias derivadas del desarrollo de las competencias que tengan atribui-

das las comunidades autónomas a través de diferentes aproximaciones. El grado de restricción impuesto por los mecanismos de financiación puede contribuir a incentivar respuestas técnicas adecuadas a las diversas condiciones de producción que se planteen para la provisión de los servicios, abriendo un campo de exploración de combinaciones tecnológicas y de organización de dicha provisión que permita mejorar, en el tiempo, la asignación de los recursos descentralizados. Las diferentes pautas de solución, reflejadas en diferentes grados de eficiencia relativa, pueden permitir la corrección de alternativas menos eficientes. En este sentido, Silkman-Young (1982) y Brueckner (1982), entre otros, han mostrado el potencial de mejora en la asignación de recursos que se deriva del aprendizaje de los distintos modos de afrontar unos mismos objetivos de prestación. Imaginación para el estudio de soluciones que cabe prever mayor en la medida en que la fórmula de financiación obligue a un mejor reconocimiento de los costes que lleva aparejado el propio proceso de toma de decisiones.

## **6. Sobre la plena utilización de las posibilidades legales**

En muchas ocasiones existe la tentación de tratar de resolver los problemas cambiando las leyes. Para abordar seriamente la solución de los problemas que se han apuntado en relación con la financiación autonómica, lo primero que hay que hacer es, a nuestro parecer, proponer soluciones alternativas. Y una vez éstas planteadas, debe examinarse su encaje en el marco legal. Si se actúa de esta forma, tal vez se llegue a la

conclusión, que a algunos podrá parecer sorprendente, de comprobar que el marco legal básico admite más posibilidades de las que aparentemente se supone. En las cuestiones esenciales, dicho marco ofrece los instrumentos para diseñar un modelo aceptable, centrado en la atribución de los rendimientos impositivos en el territorio y en las subvenciones de carácter general.

La primera de estas vías de ingreso puede garantizarse a través de los tributos cedidos o de los recargos. Esta última posibilidad contiene, a nuestro parecer, mayores potencialidades de las hasta ahora utilizadas y, actuando coordinadamente el gobierno central y los gobiernos autonómicos para evitar un aumento en la presión fiscal, podría ser una vía eficaz para responsabilizar a estos últimos y para evitar el lastre que, inevitablemente, supone para la libertad de maniobra del gobierno central, en materias de política impositiva, cualquier sistema automático de participación.

## **7. Sobre la culminación del proceso de transferencias**

A finales de 1986 se ha cubierto ya una primera etapa en el proceso de transferencias. Se han materializado prácticamente en su totalidad los trasposos de servicios previstos en sus respectivos estatutos, tanto para las comunidades autónomas que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución como para las que lo han hecho por la vía del artículo 143. Cubierta esta primera etapa, parece necesario proceder a realizar un balance del grado de descentralización real del gasto público en España.

Este balance permite llegar, probablemente, a dos tipos de conclusiones. En primer lugar, a la constatación de que el grado de centralización es todavía elevado. En segundo lugar, a que el proceso de transferencias ha evolucionado desigualmente a lo largo del territorio. Ello permite probablemente clasificar a las comunidades autónomas —dejando aparte a las de régimen foral— en tres grandes grupos: las que han recibido los traspasos de sanidad y educación; las que han recibido los traspasos de educación; las que no han recibido ni los traspasos de sanidad ni los de educación. La generalización del nivel de competencias del primer grupo al conjunto de comunidades autónomas permitiría, seguramente, situar el proceso de descentralización cerca del objetivo, que algunas veces se ha establecido como ideal, de dar a los gobiernos autonómicos un peso presupuestario del 25 por 100 en el conjunto del sector público.

## **8. Sobre el tamaño deseable de las unidades de gobierno**

Otro de los condicionamientos que se superponen al proceso de descentralización del sector público en España es el referente al tamaño de las jurisdicciones resultantes del proceso autonómico. En efecto, la construcción del Estado de las autonomías no parte de cero, sino que recoge las aspiraciones de las diversas comunidades de autoconstruir sus órganos propios de gobierno. Ello puede plantear problemas de tamaño o umbral para la prestación descentralizada de servicios (en términos de producción, que no de provisión) que son competen-

cia de la comunidad autónoma de referencia.

Desde la óptica de la eficiencia técnica, la literatura (21) ha destacado suficientemente la imposibilidad, bajo aquellos condicionamientos, de alcanzar economías de escala en la producción (el tamaño de los hospitales o gabinetes de planificación, por ejemplo), y desde la eficiencia asignativa, cuáles son los diferentes niveles de especialización alcanzables (prestaciones diferenciadas de acuerdo con la oferta asistencial, por ejemplo), o las economías externas asociadas a ciertos umbrales de provisión. Aún en este caso, el coste derivado de producir fuera del óptimo de producción debiera de contraponerse al beneficio derivado de la menor probabilidad, cuanto menor es el tamaño de la población, de que se incurra en decisiones contrarias a las propias preferencias del ciudadano en la comunidad. Sin embargo, más allá de estas observaciones, no parece que pueda ser imputable a la descentralización el «coste» de opciones político-constitucionales que determinen la territorialización del sector público descentralizado.

En un país como el nuestro, en el que seis comunidades autónomas presentan cifras de población inferiores al millón de habitantes, el tema del tamaño óptimo para la prestación de determinados servicios competencia de los poderes regionales puede ser una cuestión importante a tomar en consideración. Ciertamente, sostener que siempre es posible alcanzar el tamaño óptimo de la población, incluso por encima del respeto a identidades colectivas constitucionalmente protegibles, equivaldría a postular que los ciudadanos no son capaces de establecer sus propias prioridades, y que no capitalizan los efectos que de sus pro-

pias decisiones de localización se derivan. Pero ello no debe ser obstáculo para que sea deseable que las decisiones sean tomadas conociendo, tan nitidamente como sea posible, los efectos que de las mismas se derivan. El alcance de estos efectos puede ser importante en la medida en que sean importantes los desequilibrios verticales y se pretenda su corrección a través del equilibrio presupuestario por el lado del aumento de la presión fiscal sobre las bases imponibles de la comunidad y/o reduciendo el gasto, o menú de servicios, que ésta pone al alcance de los ciudadanos.

## NOTAS

(\*) Texto revisado de la ponencia presentada en el Seminario «Opciones fiscales de los años 80», desarrollado bajo la dirección del Profesor E. Fuentes Quintana en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Santander) en julio de 1986.

(1) CASTELLS (1986 a), págs. 49-51.

(2) En el periodo que va de 1971 a 1982, la diferencia entre los índices de precios implícitos del consumo público y del consumo privado se reduce en 4,1 puntos en relación a la década anterior. En efecto, pasa de 4,9 en el periodo 1960-71 a 0,8 entre 1971 y 1982. Para idénticos periodos, la media no ponderada en los países de la OCDE fue de 2,6 y 0,7, respectivamente; *vid.* SAUNDERS-KLAU (1985).

(3) Cualquier *ratio* de grado de centralización constituye una medida indicativa del peso de los diferentes niveles de gobierno, pero no un exponente unívoco e incuestionable de la capacidad de decisión o poder de cada uno de ellos. Por ejemplo, las facultades reguladoras o legislativas, pese a no tener un reflejo financiero cuantitativamente apreciable, inciden en el poder real de cada nivel de gobierno.

(4) Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, julio 1981. Posteriormente, otras disposiciones precisaron estos aspectos: Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas, y Ley 7/84, de 31 de marzo de 1984, del Fondo de Compensación Interterritorial.

(5) Ley 43/84, de 13 de diciembre de 1984, por la que se establece el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en 1984 y, posteriormente, leyes de Presupuestos del Estado de 1985 y 1986.

(6) RODRÍGUEZ BEREJO (1985) sitúa este factor en un lugar decisivo: «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en el título VIII de la Constitución Española (arts. 156, 157 y 158) es un reflejo de la imprecisión y ambigüedad que caracterizan un modelo no bien definido de descentralización política y territorial del Estado, que, anclado en la afirmación del carácter unitario de la Nación española (art. 2 de la Constitución), oscila entre la forma organizativa de un Estado regional y un Estado federal, ofreciendo rasgos característicos de uno y otro, que lo convierten en un híbrido de difícil catalogación dogmática, que la mayoría de políticos y juristas españoles han querido aprehender en la expresión de Estado autonómico o Estado de las autonomías» (página 65).

(7) En este discurso predominan los elementos más negativos del federalismo (la uniformización de los territorios intermedios o las facultades de coordinación del gobierno central), pero en cambio no están presentes algunos de los más positivos (como la presencia institucional de los gobiernos intermedios en las instituciones del Estado, o la competencia sobre la administración en el territorio).

(8) BIRD (1986), pág. 234; también RODRÍGUEZ BEREJO (1985) se refiere a este aspecto cuando señala que «una estrecha correlación ingreso-gasto público es la mejor garantía de los ciudadanos frente a la tendencia de las burocracias políticas al crecimiento incontenible del gasto

público, a su mala asignación o a su despilfarro» (pág. 69).

(9) RODRÍGUEZ BEREJO (1985), pág. 74.

(10) BIRD (1986), pág. 11.

(11) En realidad, se trata de una cifra algo inferior, puesto que el 75 por 100 de la participación en el IVA es atribuido según criterios distintos a los de territorialidad (*vid.* nota 3 del cuadro n.º 7).

(12) El caso típico de subvención condicionada y proporcional (*open-ended matching grant*) son las subvenciones destinadas a corregir externalidades interjurisdiccionales. El análisis económico ha dedicado una amplia atención a este tema; *vid.*, entre otros, OATES (1972), págs. 132-143, GRAMLICH (1977), página 220, TOPHAM (1983), pág. 176 y OAKLAND (1979), pág. 348. Sin embargo, no se trata de las subvenciones más características recibidas por los gobiernos de ámbito estatal.

(13) KING (1984), págs. 130-131.

(14) KING (1984), págs. 132-133, GRAMLICH (1977), pág. 222 y TOPHAM (1983), págs. 176-177.

(15) KING (1984), págs. 133-134.

(16) *Id.*, entre otros, ARMET-CASTELLS (1985).

(17) Puesto que garantizaría el respeto a la autonomía de gasto y existen los instrumentos financieros previstos para ello (como, por ejemplo, el porcentaje de participación en los impuestos del Estado).

(18) *Id.*, n.p. 4 (BIRD (1986), pág. 234).

(19) *Id.* CASTELLS (1986b).

(20) BIRD (1986), pág. 245.

(21) *Id.* TULLOCK (1969).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARMET, Lluís, y CASTELLS, Antoni (1985), «Autonomía i finançament: un repte decisiu», en ARMET *et al.*, págs. 109-132.

ARMET, Ll.; CASTELLS, A.; COLOM, J., y OBIOLS, R. (1985), *El finançament autonòmic. Contribucions a un debat*, Edicions 62, Barcelona.

BIRD, Richard M. (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.

BRICALL, Josep M.; CASTELLS, Antoni, y SICART, Ferran (1984), *Estado autonómico y finanzas públicas*, Diputación de Barcelona.

BRUECKNER, J. K. (1982), «A test for allocative efficiency in the Local Public Sector», *Journal of Public Economics*, núm. 19.

CASTELLS, Antoni (1986a), «La hacienda de los gobiernos estatales, o regionales, en una perspectiva comparada», en RUIZ HUERTA-MUÑOZ DE BUSTILLO (1986), págs. 21-52.

CASTELLS, Antoni (1986b), «Revisió del sistema de finançament: un progrés significatiu», *El Mon*, 27 de noviembre.

CUTHBERTSON, K. *et al.* (1981), «A model of Local Authority Fiscal Behaviour», *Public Finance*, núm. 2.

GRAMLICH, Edward M. (1977), «Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature», en OATES (1977), págs. 219-239.

GRAMLICH, E. M., y GALPER, H. (1973), «State and Local Fiscal Behavior and Federal Grants», *Brooking Papers on Economic Activity*.

GROENEWEGEN, Peter (1983), «Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia», en MCLURE Jr. (1983), págs. 293-318.

KING, David (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, London.

MC GUIRE, M. (1975), «A method for estimating the effect of a subsidy on the receiver's resource constraint (with an application to US Local Governments 1964-71)», *Journal of Public Economics*, núm. 10.

MC LURE Jr., Charles (ed.) (1983), *Tax assignment in federal countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

MIESZKOWSKI, Peter, y STRASZHEIM, Mahlon (eds.) (1979), *Currents Issues In Urban Economics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

OAKLAND, William H. (1979), «Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform», en MIESZKOWSKI-STRASZHEIM (1979), págs. 322-358.

OATES, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, (v.c.: Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

— (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Lexington (Mass).

RODRIGUEZ BEREJIO, Alvaro (1985), «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre, págs. 65-78.

RUIZ HUERTA, Jesús, y MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (eds.) (1986), *Estado federal-Estado regional: la financiación de las Comunidades Autónomas*, Ediciones de la Diputación de Salamanca.

SAUNDERS, Peter, y KLAU, Friedrich (1985), «Le rôle du Secteur Public», *Revue Economique de l'OCDE*, núm. 4.

SILKMAN, R., y YOUNG, D.R. (1982), «X-Efficiency and State Formula Grants», *National Tax Journal*, Vol. XXXV, núm. 3.

TOPHAM, Neville (1983), «Local government economics», en *Public Sector Economics*, Longman, London, págs. 129-198.

TULLOCK, Gordon (1969), «Federalism: Problems of Scale», *Public Choice*, vol. VI.

WEBER, Luc (1986), «Federalismo fiscal: la experiencia suiza», en RUIZ HUERTA-MUÑOZ DE BUSTILLO (1986), págs. 129-159.

*El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Consejo de Política Fiscal y Financiera (XIV Reunión), Madrid, 24 de abril de 1986.

*Actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (1984 y 1985), IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

*Propuesta de método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991*, Secretaría de Estado de Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda), Madrid, 4 de noviembre de 1986.