

VICENTE THEOTONIO CACERES

Autonomía y dependencia de las corporaciones locales andaluzas

La historia de la legalidad de las haciendas locales desde los Estatutos de Calvo Sotelo presenta tres hitos fundamentales, si la consideramos desde la óptica del federalismo fiscal.

1.º) La reforma de 1945 se caracteriza por el deslindamiento de los tres niveles de fiscalidad con una pretensión de neta independencia de los respectivos niveles. El nivel municipal se deslinda del estatal mediante la casi supresión de las participaciones en los impuestos estatales y la diferenciación de la imposición autónoma. La hacienda provincial se deslinda totalmente de la municipal con la supresión de la aportación municipal forzosa y de los recargos provinciales sobre los arbitrios municipales y asimismo, se deslinda del nivel estatal mediante la reducción de participaciones y recargos en la imposición estatal.

2.º) La reforma de 1953 se caracteriza por el fenómeno denominado provincialización de las haciendas municipales. Se vuelve a la interconexión de los niveles inferiores de fiscalidad, con sentido inverso por la prevalencia provincial. Aunque se continúa en esta reforma el deslindamiento de los subniveles con relación al nivel estatal, sin embargo, la potenciación de la imposición autónoma provincial, fundamentalmente mediante la creación del arbitrio sobre la riqueza provincial, va a permitir el signo de prevalencia de la hacienda provincial sobre la municipal.

3.º) Con la reforma del 62, 64 y 66, alcanzado el máximo grado de independencia de las haciendas inferiores con relación al nivel estatal, se inicia el continuo y progresivo fenómeno de la estatalización de las haciendas locales. En el 62 se suprime la imposición municipal sobre uso y consumo y en el 64 la imposición autónoma provincial. Se rompe así también la iniciada prevalencia de las haciendas provinciales, estableciéndose una dependencia en paralelo de ambos subniveles con relación al estatal. En definitiva, con estas reformas se

despeja el terreno para la regulación plena de la imposición indirecta estatal. El sistema tributario estatal amplía así su extensión, copando —diríamos monopolísticamente— casi todo el espacio fiscal.

Este modelo de desproporcionado federalismo fiscal, que emerge de la etapa desarrollista, condiciona todo el dinámico proceso legislativo fiscal posterior, tanto de las haciendas locales en el 75, como en la democrática pero preconstitucional reforma fiscal estatal. La Constitución abre la posibilidad pero no aporta un nuevo modelo más equilibrado, condicionando pues, el modelo existente tanto la conveniente Ley orgánica de financiación de las Comunidades autónomas, como la futura y obligada Ley ordinaria sobre las haciendas locales. No es el objetivo de mi ponencia abordar prospectivamente esta legalidad futura, tema que, por otra parte, ha sido objeto de una reciente publicación del profesor Lasarte (1), sino únicamente ceñirme al análisis de la estructura del ingreso provincial y municipal en el inicio de la transición y de la pretensión autonómica. Aún para este concreto y reducido objetivo, era imprescindible apuntar la pervivencia condicionante del modelo de federalismo fiscal heredado del pasado, que al no estar previsto un proceso legislativo unitario de los diversos niveles de fiscalidad, incidirá en el desarrollo normativo postconstitucional, obstaculizando la aparición del nuevo modelo que parece urgir la pretensión autonómica.

El análisis lo realizamos desde la óptica del regionalismo reivindicativo andaluz. Por ello, nos interesa simplemente destacar ahora el concepto de equidad financiera espacial, tal como se deduce de nuestro texto constitucional. La solidaridad interregional enunciada en el artículo 2.º de nuestra Constitución, de la que es garante el Estado por el artículo 138, y que encuentra en el Fondo de Compensación Interterritorial un instrumento de realización efectiva en orden a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, es la que da pie en combinación con la función conferida a los poderes públicos para promover las condiciones favorables para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40, 1) —objetivo que puede justificar la planificación por el Estado de la actividad económica general según el artículo 131, 1— y en combinación con la función de equidad que ha de realizar el ingreso y el gasto público según el artículo 31, digo es la que da pie para el concepto de la *función de equidad financiera espacial* que con imperativo constitucional es una función que totalizadora y específicamente ha de trascender toda la actividad financiera pública en sus diversos niveles. Esta función de equidad financiera espacial no puede concretizarse exclusivamente a una única pieza instrumental como puede ser el fondo de compensación interterritorial. Con ello quiero decir que la actividad financiera del subsector público local ha de cumplir dicha función de equidad financiera espacial como elemento agregado de la general hacienda pública.

Tras esta introducción digamos que el objetivo de nuestra ponencia es analizar la autonomía o dependencia del ingreso local en el inicio de la transición política. Para ello:

- 1.º) Haremos una comparación internacional del dimensionamiento del sector público español y de su grado de descentralización.
- 2.º) Diseñaremos a nivel nacional el perfil y la evolución que las corporaciones locales presentan como subagente del sector público en el período 1967-77.
- 3.º) Analizaremos la estructura del ingreso público local de las diputaciones españolas en 1976, comparándola con la de 1967, la estructura de Andalucía en comparación con la nacional en 1976 y seguidamente mediremos la máxima disparidad interregional en las diversas fuentes del ingreso público provincial en 1976 y la disparidad intrarregional para Andalucía en la misma anualidad. En este análisis situaremos a Andalucía en el espectro de dispersión nacional y a Granada dentro de Andalucía.
- 4.º) El mismo análisis lo realizaremos para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

1. COMPARACION INTERNACIONAL

España es el país que dentro de la OCDE, si prescindimos del Japón, presenta un dimensionamiento, no sólo exiguo, sino mínimo, de su sector público. Tanto países unitariamente centralizados, como con estructura federal, tanto de orientación socialista como conservadora, rebasan los niveles de dimensionamiento del sector público en función de su PIB. Mientras la media de la OCDE, con referencia a la anualidad del 76, se sitúa alrededor del 40,6 por ciento. España registra un 25,3 por ciento, siendo la cota máxima la registrada por Holanda —53,9 por ciento—, y la mínima la registrada por Japón —25,1 por ciento— (2). A su vez, el grado de descentralización del sector público presenta en España un nivel mínimo en comparación con los países del MEC. Utilizando como fuente las Cuentas Nacionales, y siguiendo el esquema SEC, Vittorio Curzi cifra el grado de descentralización de la administración pública en el período 70-75 (3) en los países del MEC:

CUADRO N.º 1
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO

Año	Alemania	Francia	Italia	Holanda	Bélgica	Luxemburgo	Reino Unido	Irlanda
1970	17,3	16,7	18,2	33,3	14,0	14,7	32,0	32,1
1971	18,1	16,4	18,1	34,1	14,1	16,0	32,3	32,9
1972	17,8	17,0	18,7	34,4	14,1	14,7	31,9	33,9
1973	17,8	17,1	18,8	34,5	14,2	15,2	33,9	35,5
1974	17,5	17,0	19,1	34,6	14,9	19,0	33,5	37,1
1975	16,1	16,7	20,9	34,0	14,7	18,6	34,2	—

Para España, siguiendo el esquema CAP (no exactamente coincidente con el esquema SEC, pero las diferencias no son relevantes para nuestro objetivo de comparación) hemos cifrado el grado de descentralización del sector público para el período 1965-1977.

CUADRO N.º 2
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL SECTOR PUBLICO
(millones de pesetas)

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Local</i>	<i>%</i>
1965	315.861,9	27.580,4	8,73
1966	358.962,3	35.613,4	9,92
1967	491.896,6	40.641,3	8,26
1968	533.941,7	52.527,4	9,84
1969	622.097,7	57.445,4	9,23
1970	693.312,1	65.573,1	9,46
1971	797.598,1	74.373,3	9,32
1972	969.534,9	82.995,6	8,56
1973	1.207.525,7	96.990,0	8,03
1974	1.424.253,3	120.518,5	8,46
1975	1.767.183,4	148.655,8	8,41
1976	1.880.737,2	173.491,2	9,22
1977	2.855.178,6	226.496,0	7,93

FUENTE: Elaboración propia sobre las CAP.

Como puede fácilmente deducirse el grado de descentralización del sector público registrado en España es cualitativamente inferior al de los países comunitarios. No solamente los casos punteros de Holanda, Reino Unido e Irlanda, sino todos los restantes países, excepto Bélgica, más que duplican ordinariamente el porcentaje español. Asimismo, se advierte una tendencia creciente de la descentralización, casi generalizada durante toda la serie excepto en Alemania y Francia, que contrasta con la tendencia contraria registrada en España. Gráficamente con referencia a 1975 establecemos la diferencia. (Véase Gráfico 2 en Anexo.)

Ante estos niveles mínimos, tanto en el dimensionamiento del sector público como en el grado de descentralización del mismo, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Cuál es el nivel de pretensión autonómica de nuestro país? ¿Pretendemos llegar al estandard europeo de descentralización, aspirando a su vez a un dimensionamiento superior del sector público? Pues si dicha pretensión es válida y auténtica, entonces estamos ante el hecho de una ruptura en la estructura financiera de las corporaciones locales y aún de la filosofía que la sustenta. La nueva correlación de fuerzas políticas entre el nivel local y central, y

la intensidad del movimiento regionalizador con la correspondiente creación de una sustantiva hacienda regional, nos plantea a los hacendistas el problema de la remodelación estructural de nuestra hacienda y la redefinición de los principios que informan nuestras haciendas locales.

2. *LAS CORPORACIONES LOCALES COMO SUBAGENTE ECONOMICO DEL SECTOR PUBLICO*

Tracemos el perfil de nuestras corporaciones locales como subagente económico dentro del total sector público español durante el período 1965-77, siguiendo las Cuentas de la Administración Pública. Se trata simplemente de señalar el grado de participación de las corporaciones locales en el sector público, grado de participación que a su vez es el grado de descentralización, atendiendo a la distinción entre gastos o ingresos corrientes y de capital.

2.1. *Gastos corrientes*

Durante el periodo el grado de descentralización de las rentas corrientes es fuertemente decreciente. Los años de las reformas de las haciendas locales —66 y 76— suponen las cotas máximas de descentralización, pero no se corrige la tendencia, pasándose de un 8,5 por ciento en 1965 a un 6,48 por ciento en 1977. Esta tendencia decreciente produce una contracción 1.º: en la función compradora de bienes y servicios y 2.º: en la función del ahorro y con tal intensidad que el endeudamiento en 1976 llega a afectar a las propias rentas corrientes, hecho solamente registrado en Italia dentro de la Europa comunitaria. Por el contrario, se produce un incremento en el grado de descentralización 1.º: en la función vendedora de bienes y servicios. En dicha función el agente de las Corporaciones Locales es el principal y casi exclusivo protagonista dentro del sector de las administraciones públicas. Por ello, el que a las haciendas locales se las considere haciendas específicas de prestación de servicios y que se considere de dominante aplicación el principio del beneficio. 2.º: En los gastos de personal, posiblemente debido a la equiparación de retribuciones del funcionariado y a la mayor intensidad de la reivindicación salarial del colectivo de personal contratado. 3.º: En los costes financieros, que aunque de menor significación cuantitativa, evidencia un progresivo y más intenso endeudamiento en las corporaciones locales que en los restantes agentes del sector público, y 4.º: finalmente en las subvenciones y transferencias corrientes activas las corporaciones locales registran un incremento, pero dentro del nivel exiguo y mínimo de descentralización que dichas partidas tienen. Las corporaciones locales solamente subvencionan a los servicios de economía autónoma, que simplemente comporta la segregación contable de las cuentas de explotación de dichos centros de gestión, cuyos déficits se saldan precisamente con las subvenciones. Asimismo, en las transferencias corrientes activas el nivel es exiguo y mínimo en su cuantía y proporción, incrementándose a partir de 1968 por el nuevo destino

de las mismas: empresas públicas y organismos autónomos comerciales. Este nivel mínimo en las subvenciones y transferencias corrientes, nos hace calificar a las corporaciones locales como un agente económico con una estructura claustral y no transitiva, es decir, sin posibilidad de una política económica con incidencia efectiva en las rentas empresariales y familiares de su ámbito. ¿La ruptura que implica el proceso autonómico supondrá la descalificación de las haciendas locales como haciendas específicas de prestación de servicios y abrirá la posibilidad de una política económica local o regional, ciertamente integrada en el contexto nacional pero no por ello menos autónoma?

2.2. *Ingresos corrientes*

En los ingresos autónomos de las corporaciones hemos advertido una generalizada tendencia decreciente en el grado de descentralización, solamente corregida —nos preguntamos si transitoriamente— en los ingresos impositivos a partir de la reforma del 75. Por otra parte, el grado de dependencia relativa en las transferencias corrientes también han descendido. En general, esta trayectoria descendente —aunque sea en partidas de contrario signo— en los ingresos corrientes de las corporaciones locales, es coincidente con la trayectoria seguida en los gastos. En definitiva las corporaciones locales deterioran su posición relativa como subsector dentro de la administración pública en el periodo 65-77, tanto en la vertiente del gasto como en la del ingreso corriente. Pero especifiquemos los diversos conceptos:

- 1.º) En los ingresos patrimoniales se advierte una tendencia decreciente en dos tramos coincidentes con las respectivas décadas. Pero el grado de descentralización es mínimo, tanto en las rentas financieras como en las empresariales, siendo máximo, por el contrario, en las rentas inmobiliarias. Podemos, pues, afirmar que las corporaciones locales presentan un perfil acentuadamente rentista, no en cuanto a las rentas financieras o empresariales, sino en las rentas inmobiliarias.
- 2.º) En los ingresos impositivos la trayectoria durante el periodo es descendente en el grado de descentralización de la imposición —no incluyendo la imposición sobre el capital—. Ahora bien, a partir de la reforma del 75 se advierte una clara recuperación, que podrá aún incrementarse durante la implantación de la misma, pero que irremediamente vendrá seguida de un descenso paulatino, dada la superior inflexibilidad del subsistema local y la reciente reforma del sistema estatal. En el caso español se confirma la regla advertida en los países comunitarios de que un subsistema impositivo con débil potencialidad, se debilita aún más con el tiempo. Ahora bien, el grado de descentralización de la imposición indirecta y de la directa presentan tendencias contrarias en su evolución. La imposición

indirecta, partiendo de un nivel mínimo debido a la estatalización operada por la reforma del 64, crece durante el período merced a la flexibilidad de la misma, mientras la imposición directa consistente fundamentalmente en recargos sobre las cuotas fijas de la imposición de producto —la más inflexible— decrece vertiginosamente durante el período, equiparándose en el grado de descentralización con la indirecta.

3.º) Derechos obligatorios y nominales, multas y sanciones.

Asimismo, la trayectoria durante el período es decreciente en el grado de descentralización, siendo especialmente decreciente en «multas» y «varios», donde el grado de descentralización era especialmente elevado.

4.º) Transferencias corrientes pasivas.

Dichas transferencias provienen fundamentalmente de la administración central. Durante todo el período podemos afirmar que las corporaciones locales son beneficiarios mayoritarios de las transferencias estatales. Por tanto, es el subagente económico más estrechamente dependiente de la administración central, el que presenta un mayor grado de dependencia. Pero claramente el grado de dependencia o estatalización de las corporaciones locales ha descendido durante el período relativamente, pues el volumen de transferencias estatales destinadas a los organismos autónomos y a la Seguridad Social ha crecido más fuertemente que el destinado a las corporaciones locales.

Ante el reto autonómico cabe hacerse las preguntas siguientes en relación con el ingreso corriente: ¿España dispondrá de un subsistema impositivo con potencialidad fuerte como Dinamarca, Luxemburgo, Reino Unido, Alemania y Francia, o más bien responderá al modelo de una intensa dependencia de la administración central como son los casos de Bélgica, Holanda e Italia?

2.3. *Inversión*

En las operaciones de capital se registra un superior y creciente grado de descentralización al registrado en las rentas corrientes. Tanto en la formación bruta de capital como en la compra neta de terrenos, es decir, en la total inversión bruta de capital, la tendencia creciente en la descentralización mantiene y eleva el significativo nivel registrado en todo el período, que acentúe el perfil inversor de las corporaciones locales como subagente público. Ahora bien, este perfil inversor hay que calificarlo de fundamentalmente no productivo y especialmente inmobiliario. Asimismo, se completa el perfil con el rasgo de grado mínimo y

prácticamente nulo de descentralización registrado en las transferencias activas de capital, respondiendo a lo que hemos definido como carácter claustral y no transitivo de la actividad financiera local.

Por otra parte, la evolución de las diferentes fuentes de financiación de la inversión presentan una deformación estructural de los recursos, progresiva y crítica. El ahorro proveniente de las operaciones corrientes se degrada en la década del 70, llegando a ser negativo en el 76. Su grado de descentralización es prácticamente nulo al final del período. Por el contrario la imposición sobre el capital sí presenta un grado de descentralización elevado, sostenido y con una tendencia final al alza. Pero no así las transferencias pasivas de capital que al final del periodo elevan fuertemente el grado de dependencia relativa insinuando una mutación en la estructura del ingreso, que aminora la autonomía de la financiación de la inversión. Finalmente, el incremento vertiginoso en volúmenes absolutos del endeudamiento nos certifica que la estructura de los recursos de capital entra en una crisis profunda. La sustancial autonomía de los mismos se quebranta. La dependencia final casi absoluta del crédito oficial nos cerciora de una dependencia indirecta de la administración central.

En definitiva, considerando el perfil de las corporaciones locales como subagente del sector público y analizando su trayectoria en el periodo 1965-77, nos encontramos con que precisamente es una trayectoria recesiva en las rentas corrientes y con una crisis profunda en la financiación de la inversión. Son circunstancias no sólo obstaculizantes, sino cuestionantes de la deseada autonomía. Cuando nos vemos abocados al salto autonómico hacia adelante, con una pretensión maximalista de alcanzar los standars europeos, el sector público local se encuentra en una fase recesiva y en una situación crítica.

3. ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Una vez trazado el perfil de las Corporaciones Locales dentro del conjunto del sector público español considerando la problemática autonómica del mismo, pasemos a tratar la estructura de la financiación de las mismas, objeto prioritario de nuestra ponencia. Realizamos el análisis en base a nuestro trabajo «Cuentas Regionales y Provinciales de la Administración Local. Autonomía del Ingreso Público Local» (4). Distinguimos las Diputaciones de los Ayuntamientos, y en el caso de éstos nos circunscribimos a los 1.020 municipios españoles de más de 5.000 habitantes.

3.1. A) *Diputaciones*

Las Diputaciones españolas presentan al principio y final del decenio 1967-1976, la siguiente estructura de financiación considerando conjuntamente las operaciones corrientes y de capital

CUADRO N.º 3
ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DE LAS DIPUTACIONES

<i>Conceptos</i>	<i>1967</i>	<i>1976</i>	<i>Δ\%</i>
Gasto total.....	100,0	100,0	
Endeudamiento	7,5	12,90	+5,40
Suficiencia	92,50 = 100	87,10 = 100	-5,40
Ingresos patrimoniales.....	6,00	8,10	+2,10
Transferencias.....	51,50	35,30	-16,20
Tributos	42,50 = 100	56,60 = 100	+14,10
Tasas	12,90	23,50	+10,60
Contribuciones	1,60	0,40	-1,20
Impuestos.....	85,50 = 100	76,10 = 100	-9,40
Directos	52,60	44,50	-8,10
Indirectos	47,40	55,50	+8,10
Autonomía	48,50	64,70	16,20

Como podemos comprobar el nivel de suficiencia del ingreso ha descendido en el decenio para las diputaciones españolas en 5,4 puntos, mientras que el nivel de autonomía se ha incrementado en 16,2 puntos merced al superior incremento de los ingresos patrimoniales y especialmente de los tributarios sobre las transferencias. ¿Pero hasta qué punto el incremento de la autonomía se ha producido a costa del nivel de suficiencia?

La estructura de la financiación de las Diputaciones andaluzas, con referencia a la anualidad de 1976, y su comparación con la estructura nacional es la siguiente:

CUADRO N.º 4

ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DE LAS DIPUTACIONES ANDALUZAS Y COMPARACION CON ESTRUCTURA NACIONAL

<i>Conceptos</i>	<i>Andalucía</i>	<i>España</i>	<i>Diferencia</i>
Gasto total	100,00	100,00	—
Endeudamiento	21,20	12,90	+8,30
Suficiencia	78,80 = 100	87,10 = 100	-8,30
Ingresos Patr.	3,00	8,10	-5,10
Transferencias	56,70	35,30	+21,40
Tributos	40,30 = 100	56,60 = 100	-16,30
Tasas	33,50	23,50	+10,00
Contr. Esp.	0,00	0,40	-0,40
Impuestos	66,50 = 100	76,10 = 100	-9,60
Directos	87,80	44,50	+43,30
Indirectos	12,20	55,50	-43,30
Autonomía	43,30	64,70	-21,40

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Regionales de la Administración Local.

El nivel de suficiencia en el ingreso de las Diputaciones andaluzas es inferior en 8,3 puntos a la media nacional, así como al nivel de autonomía del ingreso es inferior en 21,4 puntos. Ante el despegue autonómico las Diputaciones andaluzas se encuentran, pues, en una situación de inferioridad. La disparidad interregional en las Diputaciones es muy intensa. Presentamos a continuación el cuadro de ratios maxi-mini de disparidad interregional en los ingresos provinciales per cápita con referencia a la anualidad de 1976 y comparando con el inicio del decenio 1967:

CUADRO N.º 5
RATIOS MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTERREGIONAL

<i>Conceptos</i>	<i>1976</i>	<i>Regiones</i>	<i>± 1967</i>
Gasto local.	10,30	Navarra-Baleares	-0,50
Ingreso local	10,20	Navarra-Murcia	-1,50
Transferencias (a).....	17,50	Asturias-Baleares	+12,80
Ingresos patrim.....	26,80	Canarias-Galicia.....	-16,20
Tributos	85,50	Navarra-Extremadura ...	-12,50
Tasas.....	17,40	Madrid-Baleares	+7,20
Contribuciones espec. (b)..	52,70	Cataluña-Andalucía	—
Impuestos.....	222,00	Navarra-Extremadura ...	+16,60
Impuestos directos	88,50	Navarra-Extremadura. ...	+25,70
Impuestos indirectos (c)....	469,00	Navarra-Aragón	+330,00

(a) Se prescinde de Navarra.

(b) Solo ocho regiones.

(c) Se prescinde de Extremadura.

En general podemos afirmar que las Diputaciones españolas con su nivel de gasto no pueden ser funcionalmente un poder supramunicipal. Su dimensión presupuestaria no les permite predominancia política sobre los núcleos urbanos de medio y gran tamaño. Solamente en el modelo foral, y con sus diferencias en el modelo canario, encuentra el ente provincial la dimensión suficiente para dicha dominancia. Es necesario resaltar el carácter modelico que la hacienda foral representa para una hacienda provincial, tanto por su óptima dimensión como por su ejemplarizante gestión. Así vemos, cómo Navarra en el precedente cuadro se destaca netamente como región, tanto en el gasto como en el ingreso. La autonomía de su ingreso es total, pero repararemos en que ni utiliza las contribuciones especiales, ni se destaca especialmente en las tasas; es en los ingresos impositivos donde tiene una potencialidad incomparable. Esta potencialidad le permitirá desarrollar un volumen de transferencias a los ayuntamientos superior al que el estado realiza en el régimen común, y asimismo, induce en el nivel municipal una adicional potencialidad en la fuente impositiva de los ayuntamientos. Estas características del régimen foral son igualmente atribuibles al régimen insular canario.

Ahora bien, aún en el caso de que prescindieramos de los regímenes especiales, la disparidad interregional en las diversas fuentes de financiación provincial es excesiva y muestra una gran variabilidad en el tiempo. Ello nos lleva a opinar que la hacienda regional del régimen común no está consolidada. La relativa suficiencia de su ingreso ha impedido que se le preste la atención adecuada, y así la hacienda provincial, con un casi total desconocimiento de la

contribución especial, con una escasa utilización de la tasa y con un sistema impositivo rudimentario y totalmente parasitario del estatal, no se ha consolidado suficientemente. Interregionalmente también en las diputaciones el grado de dependencia y correlativamente inverso el grado de autonomía, es muy diverso. No puede, pues, prescindirse de una consideración crítica de las haciendas provinciales ante la alternativa autonomista.

¿Pero qué situación relativa ocupa Andalucía en el amplio espectro de disparidad interregional existente en los ingresos provinciales? En el siguiente cuadro lo establecemos, presentando un estado comparativo con la dispersión máxima y mínima.

CUADRO N.º 6

POSICION RELATIVA DE ANDALUCIA Y DISPERSION SOBRE LA MEDIA NACIONAL EN LOS INGRESOS PROVINCIALES.

Comparación con la dispersión máxima y mínima.

Año 1976

<i>Concepto</i>	<i>Posición</i>	<i>Máxima</i>	<i>Andalucía</i>	<i>Mínima</i>
Gasto provincial	10. ^a	517	85	50
Ingresos provincial	11. ^a	591	76	60
Transferencias	8. ^a	193	123	1
Ingresos patrimoniales	14. ^a	590	29	22
Ingresos tributarios	12. ^a	1.026	54	12
Tasas	6. ^a	331	77	19
Contribuciones especiales	8. ^a	474	9	0
Impuestos	10. ^a	1.332	48	6
Impuestos directos	7. ^a	1.239	94	14
Impuestos indirectos	13. ^a	1.407	10	3

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Regionales de la Administración Local.

Como fácilmente comprobamos solamente en el ingreso por transferencias, Andalucía supera la media nacional, justificándose así su inferior nivel de autonomía. Ahora bien, esta situación relativa de Andalucía en el ranking de las 18 regiones que conforma el mapa preautonómico español, manifiesta una posición intermedia, ciertamente muy alejada de los regímenes especiales, pero aventajando dentro del régimen común, como por ejemplo, en el gasto per cápita, a otras regiones como: Extremadura, Aragón, León, Santander, Galicia, Murcia, País valenciano y Baleares. Ahora bien, cualquiera que sea la posición relativa de Andalucía, hay que pensar que por exigencia lógica de la autonomía la disparidad interregional en el gasto e ingreso local lo mismo puede intensificarse que reducirse. La autonomía supone un abandono de la política uniformista seguida

con las corporaciones locales y un cambio de óptica en el enfoque de la equiparación o nivelación de las diferencias interterritoriales.

Analizada la posición relativa de las Diputaciones Andaluzas dentro del colectivo nacional, consideremos la disparidad intrarregional existente entre las mismas, con referencia a la misma anualidad del 76.

CUADRO N.º 7
*RATIO MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTRARREGIONAL
 EN LAS DIPUTACIONES ANDALUZAS*
Ingresos per cápita
Año 1976

Conceptos	Ratio	Máxima	Mínima
Gasto provincial.	1,69	Córdoba	- Sevilla
Ingreso provincial.	1,81	Córdoba	- Sevilla
Transferencias.	14,64	Córdoba	- Cádiz
Ingresos patrimoniales.	24,67	Cádiz	- Almería
Tributos.	7,78	Cádiz	- Granada
Tasas.	11,07	Málaga	- Sevilla
Construcciones especiales.	—	Sevilla	
Impuestos.	13,25	Sevilla	- Jaén
Directos.	18,41	Sevilla	- Jaén
Indirectos.	2,17	Sevilla	- Jaén

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Provinciales de la Administración Local.

No podemos negar que ha existido un efecto nivelador intrarregional en el gasto provincial del 76. Que la Diputación sevillana registre el nivel mínimo en el gasto provincial per cápita cuando registra la máxima potencialidad impositiva, lo demuestra. Ahora bien, lo que interesa resaltar es que aunque el espectro de dispersión en el gasto y en el ingreso global no es excesivamente amplio, sí resulta desproporcionado en las diversas fuentes de recurso. Ello nos confirma nuestra afirmación anterior de que la hacienda provincial no es una hacienda consolidada al registrarse una diferenciación aleatoria entre las estructuras del ingreso de las diversas diputaciones.

Finalmente y dado que la sede de las jornadas es Granada, presentamos la posición relativa de la Diputación granadina dentro de Andalucía, comparándola con el nivel máximo y mínimo registrado en la región.

CUADRO N.º 8

**POSICION RELATIVA DE GRANADA EN ANDALUCIA
Y DISPERSION SOBRE LA MEDIA PROVINCIAL NACIONAL**

Comparación con la dispersión máxima y mínima en Andalucía.

Ingresos per cápita.

Año 1976

<i>Concepto</i>	<i>Posición</i>	<i>Máxima</i>	<i>Granada</i>	<i>Mínima</i>
Gasto provincial	5. ^a	110	85	65
Ingreso provincial	7. ^a	107	67	17
Transferencias	4. ^a	249	163	17
Ingresos patrimoniales	6. ^a	74	18	3
Tributos	8. ^a	109	14	14
Tasas	7. ^a	144	28	13
Contribuciones especiales	—	41	—	—
Impuestos	7. ^a	106	10	8
Directos	7. ^a	221	13	12
Indirectos	7. ^a	13	7	6

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Provinciales de la Administración Local.

La Diputación granadina se sitúa por debajo de la media andaluza, con la excepción de las transferencias, lo cual evidencia que se ha producido una nivelación intrarregional en dicha anualidad.

3.2. Ayuntamientos

La financiación de los 1.020 Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes presentaba el inicio y al fin del decenio 1967-1976, la siguiente estructura, considerando íntegramente los ingresos corrientes y los de capital:

CUADRO N.º 9
ESTRUCTURA DE FINANCIACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Conceptos	1967	1976	$\Delta \nabla$
Gasto total	100,00	100,00	—
Endeudamiento	-1,30	15,80	+17,10
Suficiencia	101,30 = 100	84,20 = 100	-17,10
Ingresos Patrimoniales	7,00	10,00	+3,00
Transferencias	35,30	30,90	-4,40
Tributos	57,70 = 100	59,10 = 100	+1,40
Tasas	42,00	43,60	+1,60
Cont. especiales	6,10	5,30	-0,80
Impuestos	51,90 = 100	51,10 = 100	-0,80
Directos	83,60	66,90	-16,70
Indirectos	16,40	33,10	+16,70
Autonomía	64,70	69,10	+4,40

Como observamos, el grado de autonomía en el decenio se ha incrementado en 4,40 puntos, mientras que el nivel de suficiencia ha descendido en 17,1 puntos. De nuevo nos podemos preguntar si el incremento de la autonomía ha sido a costa de la suficiencia. Ahora bien, esta insuficiencia del ingreso es especialmente aguda en el caso de las capitales. Estas registraban en 1976 un 97,50 por ciento de endeudamiento total de los Ayuntamientos españoles de más de 5.000 habitantes. El problema del endeudamiento era, pues, prácticamente en dicho años problema de las capitales. Pero entre dichas capitales, Barcelona absorbía un 51,2 por ciento. La mitad del endeudamiento municipal correspondía a la capital barcelonesa. ¿Crisis financiera de la macrópolis barcelonesa o potencialidad económica y consecuente posibilidad de recurso al crédito? Desde luego, en dicho año la suficiencia del ingreso de la capital barcelonesa era muy baja: 59,84 por ciento, pero inferior y mínima era la de la capital sevillana: 50,56 por ciento.

Pero pasemos a considerar la disparidad interregional. En el siguiente cuadro presentamos los ratios maxi-mini de disparidad interregional, comparando con el inicio del decenio.

CUADRO N.º 10
RATIOS MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTERREGIONAL

Conceptos	1976	Regiones	± 1977
Gasto local.	3,5	Cataluña-Galicia.	—
Ingreso local.	2,4	Cataluña-Galicia.	—0,3
Transferencias.	2,8	Canarias-Galicia.	+0,8
Ingresos patrimoniales. ...	4,0	Cataluña-Baleares.	—0,4
Tributos.	2,8	Cataluña-Galicia.	—0,8
Tasas.	2,9	Cataluña-Galicia.	+0,5
Cont. especiales (a)	27,6	Logroño-Santander.	+6,8
Impuestos.	3,4	Cataluña-Extremadura. ...	—3,0
Impuestos directos.	4,6	Catal.-R. Cast.-Mancha....	—2,6
Impuestos indirectos.	3,0	Navarra-Logroño.	—8,3

(a) Excluida Navarra.

Nos encontramos con la absoluta dominancia de la región catalana en la gestión municipal, que sobresale sobre la que denominamos dominancia relativa del cuadro nororiental del país. Dicho espacio geográfico está integrado por las siguientes regiones: Cataluña, Baleares, Aragón, País Vasco, Madrid, Logroño, y País Valenciano, debiéndose citar también tras Madrid Canarias. La región catalana y todo este espacio descrito presenta una destacada gestión municipal. Ahora bien, la absoluta dominancia catalana no se debe a la concentración barcelonesa, sino es regular y uniforme en los diversos tamaños de municipios, si exceptuamos los municipios no capitales de provincia con más de 100.000 habitantes. El que exista una superior disparidad interregional entre los Municipios catalanes de 5 a 10.000 habitantes y los extremeños, que entre las capitales catalanas y las gallegas, nos evidencia que la absoluta dominancia catalana ni se debe a la concentración urbana de la capital barcelonesa, ni a la concentración de la renta, sino fundamentalmente a una superior gestión financiera.

Ahora bien, tras destacar el predominio catalán, otras dos observaciones importantes hemos de hacer el cuadro precedente:

- a) La disparidad interregional municipal, excepto en el endeudamiento y en las contribuciones especiales, no podemos calificarla de excesiva.

Ello indica una consolidación y uniformidad de la estructura financiera municipal, que en el caso de las contribuciones especiales no podemos afirmar.

- b) Durante el decenio se ha operado una nivelación interregional de las disparidades, fundamentalmente en la imposición. Pero advirtamos que existe nivelación en el ingreso, pero la disparidad en el gasto no ha evolucionado en el periodo. La política uniformadora se ha centrado en el ingreso, desbordándose por la vertiente del gasto mediante el recurso al crédito. No tenemos que repetir que la necesaria reforma de la hacienda municipal, por exigencia lógica de la autonomía, romperá esta pretendida uniformidad de la estructura financiera municipal y nos habituara a diversos niveles en la calidad y cantidad del servicio público municipal.

La estructura del ingreso en los 230 municipios andaluces de más de 5.000 habitantes, con referencia a la anualidad del 76, y considerando consolidadamente las operaciones corrientes y las de capital la presentamos en el siguiente cuadro, relacionándola con la estructura nacional.

CUADRO N.º 11

**ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DE LOS MUNICIPIOS
ANDALUCES Y COMPARACION CON LA ESTRUCTURA NACIONAL**

<i>Conceptos</i>	<i>Andalucía</i>	<i>España</i>	<i>Diferencia</i>
Gasto total	100,00	100,00	—
Endeudamiento	18,50	15,80	+2,70
Suficiencia	81,50 = 100	84,20 = 100	-2,70
Ingresos patrimoniales	11,90	10,00	+1,90
Transferencias	31,00	30,90	+0,10
Tributos.....	57,10 = 100	59,10 = 100	-2,00
Tasas	46,60	43,60	+3,00
Contribuciones especiales...	5,20	5,30	-0,10
Impuestos	48,20 = 100	51,10 = 100	-2,90
Directos.....	52,00	66,90	-14,90
Indirectos	48,00	33,10	+14,90
Autonomía	68,90	69,10	-0,20

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Regionales de la Administración Local.

De la comparación deducimos que prácticamente los municipios andaluces tienen el mismo nivel de autonomía que la media nacional, pero el nivel de suficiencia es 2,7 puntos inferior en los Municipios andaluces; Estos registran un superior endeudamiento que la media nacional.

¿Pero qué situación ocupa Andalucía en el espectro de disparidad interregional existente en los ingresos municipales? En el siguiente cuadro lo establecemos, presentando un estado comparativo con la dispersión máxima y mínima.

CUADRO N.º 12

POSICION RELATIVA DE ANDALUCIA Y DISPERSION SOBRE LA MEDIA NACIONAL EN LOS INGRESOS PER CAPITA MUNICIPALES.

Comparación con la dispersión máxima y mínima.

Año 1976

<i>Concepto</i>	<i>Posición</i>	<i>Máxima</i>	<i>Andalucía</i>	<i>Mínima</i>
Gasto municipal	11. ^a	172	85	49
Ingreso municipal	14. ^a	147	83	61
Transferencias	15. ^a	199	83	71
Ingresos patrimoniales	7. ^a	182	99	45
Tributos	13. ^a	156	80	56
Tasas	11. ^a	150	85	52
Contribuciones especiales	9. ^a	331	79	12
Impuestos	12. ^a	165	75	49
Directos	13. ^a	181	58	39
Indirectos	5. ^a	152	109	51

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Regionales de la Administración Local.

Andalucía en el ingreso per cápita total solamente tiene tras sí a Asturias, R. Castellano-Manchega, Extremadura y Galicia, aunque en el gasto aventaja también a Castilla-León y Murcia. Como fácilmente podemos deducir Andalucía se encuentra por su gasto e ingreso en el paquete de regiones menos desarrolladas, es decir, no está situado en el cuadrante nororiental del país. Esta situación relativa, que indica una distancia al nivel máximo catalán y al nivel mínimo gallego, por exigencias lógicas de la autonomía posiblemente se incrementará como hemos dicho anteriormente.

Pero reparemos en la disparidad intrarregional que pueda existir en el ingreso municipal en Andalucía, con referencia a la misma anualidad de 1976.

CUADRO N.º 13
*RATIOS MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTRARREGIONAL
 EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES DE MAS DE 5.000 HABITANTES.
 Ingresos per cápita.
 Año 1976*

<i>Conceptos</i>	<i>Ratio</i>	<i>Máxima-Minima</i>
Gasto municipal	2,5	Málaga-Almería
Ingreso municipal	1,9	Málaga-Jaén
Transferencias	1,9	Málaga-Córdoba
Ingresos patrimoniales	4,0	Cádiz-Almería
Tributos	2,0	Málaga-Granada, Jaén
Tasa	1,8	Málaga-Granada, Sevilla
Contribuciones especiales	18,4	Málaga-Almería
Impuestos	2,1	Málaga-Jaén
Directos	2,6	Málaga-Jaén
Indirectos	1,9	Almería-Cádiz

La provincia andaluza que se destaca netamente en la gestión municipal es Málaga, pero advirtamos que la disparidad en las diferentes fuentes de ingresos no es excesiva, sino en las contribuciones especiales. En general, la disparidad intrarregional andaluza presenta las mismas variantes que la disparidad inter-regio española, pero siempre con valores más atenuados. Lógicamente también por exigencias de la autonomía al liberarse la financiación municipal de la rígida regulación uniformista actual esta disparidad intrarregional se acentuará, aunque previsiblemente por debajo de los valores de la disparidad interregional.

¿Y qué posición ocupa Granada en el espectro de dispersión andaluza del ingreso municipal? En el cuadro siguiente presentamos la posición relativa de Granada, comparando la dispersión que registra sobre la media provincial nacional con los valores máximo y mínimo de Andalucía.

CUADRO N.º 14
POSICION RELATIVA DE GRANADA EN ANDALUCIA
Y DISPERSION SOBRE LA MEDIA NACIONAL.
Comparación con la dispersión máxima y mínima en Andalucía.
Ingresos per cápita.
Año 1976

<i>Conceptos</i>	<i>Posición</i>	<i>Máxima</i>	<i>Granada</i>	<i>Mínima</i>
Gasto municipal	6. ^a	131	57	53
Ingreso municipal	7. ^a	113	65	61
Transferencias	6. ^a	126	77	66
Ingresos patrimoniales	4. ^a	186	72	47
Tributos	8. ^a	114	58	58
Tasas	8. ^a	131	71	71
Contribuciones especiales	7. ^a	166	18	9
Impuestos	7. ^a	94	51	45
Directos	7. ^a	98	44	38
Indirectos	6. ^a	101	65	52

FUENTE: Elaboración propia a partir de las Cuentas Provinciales de la Administración Local.

Granada ocupa una posición tanto en el gasto como en las diferentes fuentes de ingresos no sólo por bajo de la media nacional, sino por bajo de la media andaluza.

4. CONCLUSIONES

1.^a) El dimensionamiento del sector público español es prácticamente el mínimo dentro de la OCDE y su grado de descentralización queda muy distante del mínimo del MEC. Esto nos cuestiona los niveles de nuestra pretensión autonómica.

2.^a) El perfil de las corporaciones locales como subagente del sector público presenta una trayectoria recesiva en las rentas corrientes y una crisis profunda en la financiación de la inversión en el periodo 67-77. Ello comporta circunstancias obstaculizantes para la pretensión maximalista de alcanzar los niveles europeos en nuestra autonomía.

3.^a) En las Diputaciones españolas el nivel de suficiencia del ingreso ha descendido un 5,4 por ciento en el periodo, aunque haya aumentado un 16,2 por ciento el nivel de autonomía. Las Diputaciones andaluzas presentan en 1976 un nivel de suficiencia inferior en un 8,3 por ciento a la media nacional y su nivel de autonomía es inferior en un 21,4 por ciento. En el espectro de dispersión interregional de las diferentes fuentes de ingresos Andalucía se sitúa por bajo de

la media nacional excepto en las transferencias pasivas de la media andaluza, asimismo, excepto en las transferencias pasivas. Ello nos certifica la retrasada posición relativa de Andalucía en cuanto a la potencialidad de sus fuentes de ingresos municipales dentro del contexto nacional —excepto en las transferencias—, así como la posición retrasada de Granada dentro de Andalucía.

4.ª) En el colectivo de ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, el nivel de suficiencia del ingreso ha descendido 17,1 por ciento en el periodo 67-76, aunque haya aumentado el nivel de autonomía un 4,4 por ciento. Los Municipios andaluces presentan en 1976 un nivel de suficiencia inferior en un 2,7 por ciento a la media nacional, siendo su nivel de autonomía prácticamente igual que el nacional. En el espectro de disparidad interregional de las diferentes fuentes de ingreso, Andalucía queda situada por bajo de la media nacional excepto en la imposición indirecta y Granada queda por bajo de la media andaluza. Ello nos certifica la retrasada posición andaluza dentro del contexto nacional en cuanto a la potencialidad de sus fuentes de ingresos municipales y la posición retrasada de Granada dentro de Andalucía.

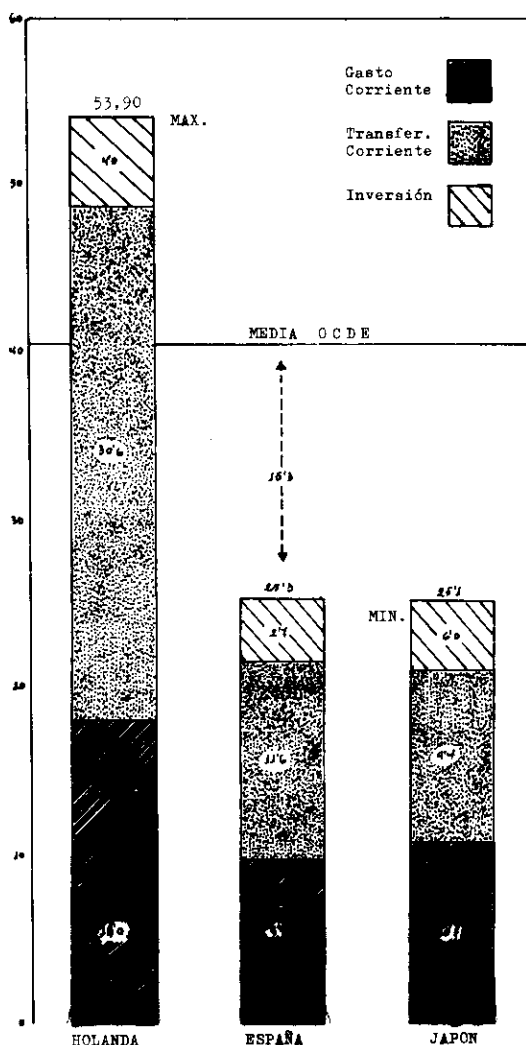
5.ª) Esta posición retrasada de Andalucía y Granada en la potencialidad de sus recursos financieros locales tenderá a agudizarse con la intensificación de todo el proceso autonómico. Lo impone la lógica de la autonomía. Entonces para una región subdesarrollada como la nuestra no cabe más que apelar al concepto de la *función de equidad financiera espacial* que ha de desarrollar por imperativo constitucional la hacienda pública e intentar medir, siguiendo la misma o parecida metodología del informe MacDougall, el grado de perecuación que la hacienda pública —integradamente en todos su niveles— realiza en la disparidad existente en los niveles de renta per cápita entre los diversos territorios de nuestro Estado.

RESUMEN

La ponencia compara inicialmente el dimensionamiento del sector público español con los standards de la OCDE y su grado de descentralización con los países miembros del MEC. Se diseña posteriormente el perfil de las corporaciones locales como subagente económico del sector público, tanto en los gastos e ingresos corrientes como en los de capital, determinando la trayectoria recesiva que presenta en el periodo 1967-77, circunstancia obstaculizante del despegue autonómico. Seguidamente se analiza la estructura del ingreso público de las diputaciones y ayuntamientos de más de 5.000 habitantes a nivel nacional, reparando en la evolución seguida en el periodo, y atendiendo a un triple parámetro: nivel de suficiencia, nivel de autonomía y potencialidad del subsistema impositivo. A continuación se compara la estructura financiera en los ingresos de las diputaciones y ayuntamientos andaluces con la estructura nacional con referencia a la anualidad de 1976, para finalizar con la cuantificación de la

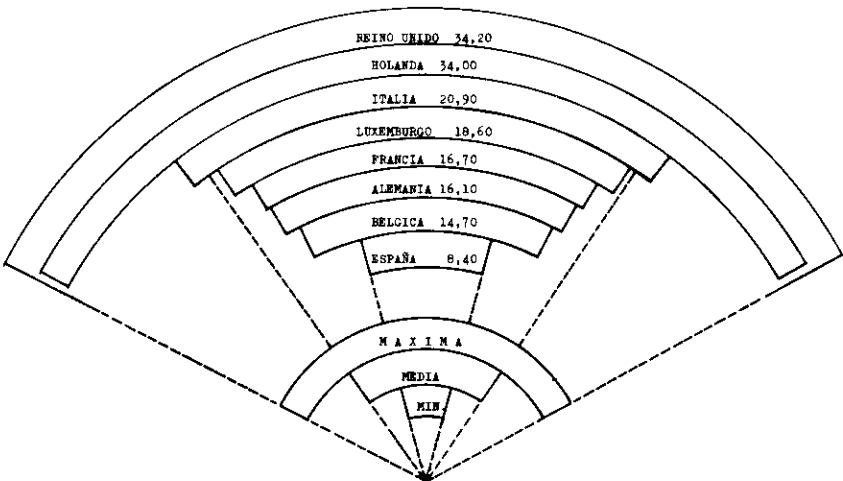
máxima disparidad interregional en la potencialidad de las diferentes fuentes de recursos y la situación relativa que ocupa Andalucía, repitiéndose el método intrarregionalmente para determinar la situación relativa de Granada dentro de Andalucía. Siendo dicha potencialidad para Andalucía inferior a la media nacional, y para Granada inferior a la media andaluza, y debiéndose intensificar las disparidades inter e intraregionales de las corporaciones locales en el proceso autonómico, se plantea desde el punto de vista de las regiones menos desarrolladas la conveniencia o necesidad de cuantificar la función de equidad espacial que debe realizar la hacienda pública —integradamente en todos sus niveles— por imperativo constitucional, sugiriéndose la metodología seguida en el informe MacDougall, para medir el grado de perecaución que la hacienda pública realiza en la disparidad regional de la renta per cápita.

GRAFICO N.º 1
 DIMENSIONAMIENTO SECTOR PUBLICO EN OCDE
 Porcentaje del PIB
 Año 1976



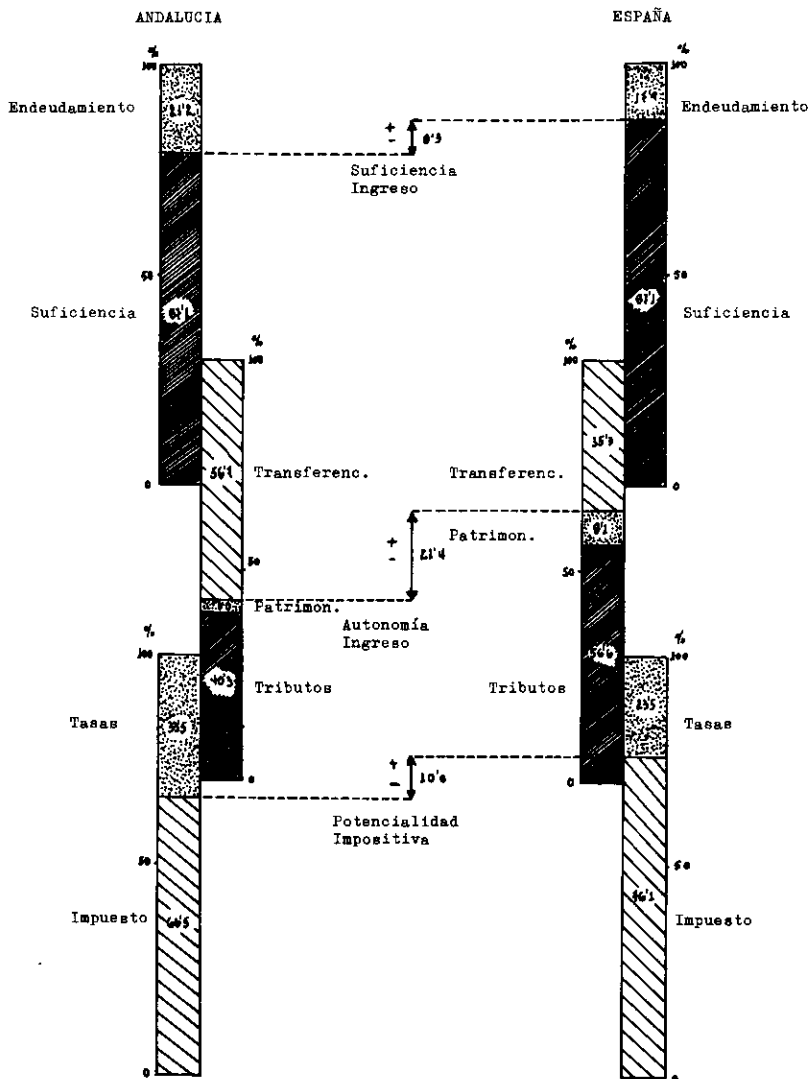
FUENTE: *Bulletin des Comptes Nationaux Trimestriels*, L'évolution des dépenses publique. 1978.

GRAFICO N.º 2
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL SECTOR PUBLICO
Año 1975



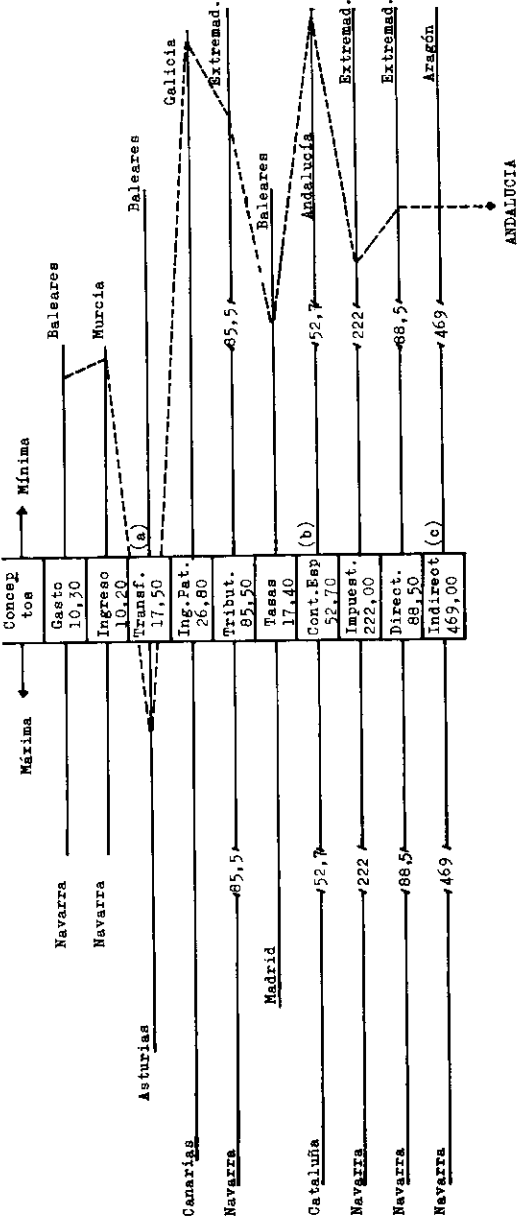
FUENTE: National Ccounts, EUROSTATA: 77. Para España: CAP.

GRAFICO N.º 10
ESTRUCTURA FINANCIACION GASTO PROVINCIAL
Estado comparativo: Andalucía-España
Año 1976



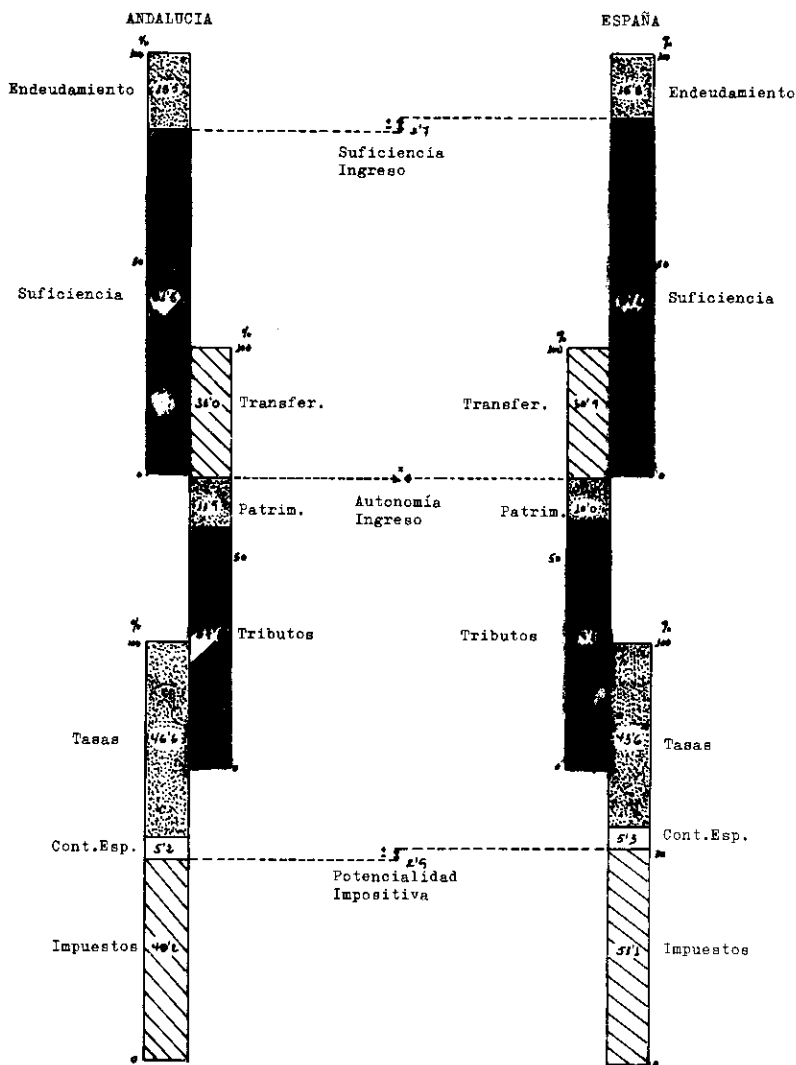
FUENTE: Cuentas Regionales de la Administración Local.

GRAFICO N.º 11
RATIO MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTERREGIONAL
EN LAS DIPUTACIONES
Posición relativa de Andalucía
Ingresos per cápita
Año 1976



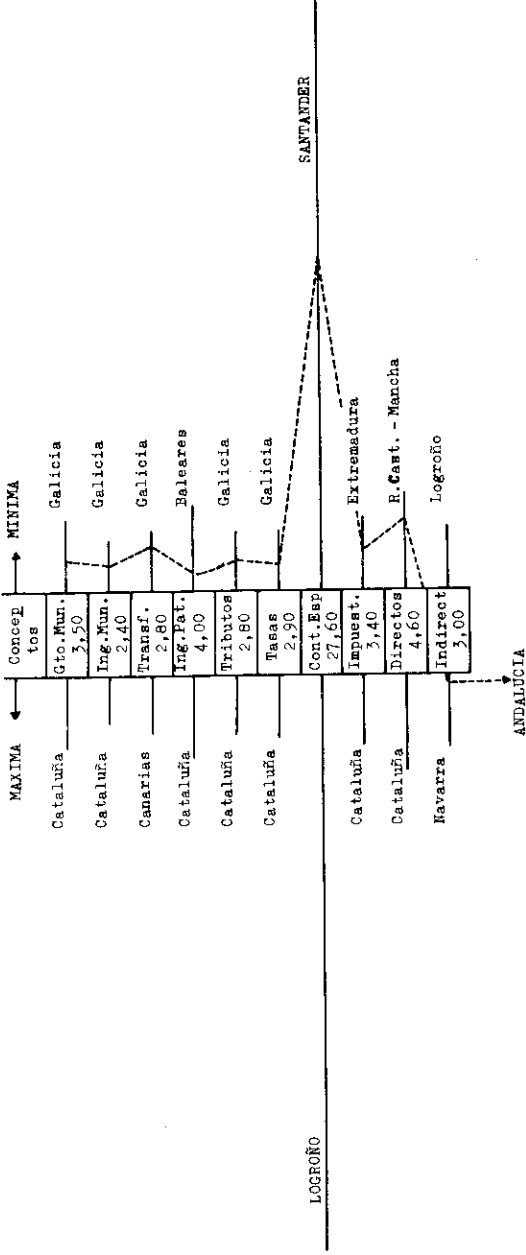
FUENTE: Cuentas Regionales de la Administración Local.
Notas: a) Se prescinde de Navarra.
b) Sólo ocho regiones.
c) Se prescinde de Extremadura.

GRAFICO N.º 14
ESTRUCTURA FINANCIACION GASTO MUNICIPAL
Estado comparativo Andalucía-España
 Año 1976



FUENTE: Cuentas Regionales de la Administración Local.

GRAFICO N.º 15
RATIO MAXI-MINI DE DISPARIDAD INTERREGIONAL
EN LOS MUNICIPIOS DE MAS DE 5.000 HABITANTES
Posición relativa de Andalucía
Ingresos per cápita
Año 1976



FUENTE: Cuentas Regionales de la Administración Local.

