

# La gestión democrática municipal en Andalucía como soporte de la autonomía política regional

Por Vicente THEOTONIO CACERES,  
Antonio PORRAS NADALES  
y Rafael REUS AVILA \*

Sólo las «zonas ricas» de Andalucía pueden contar con ciertas posibilidades efectivas de autonomía real debido a una más auto-suficiente disponibilidad de recursos. Al resto sólo le cabe apelar a la solidaridad intrarregional, imprescindible éticamente dada la heterogeneidad de situaciones y niveles interiores, lo mismo que el conjunto ha de apelar a la solidaridad interregional a nivel nacional. Las pretensiones autonómicas no pueden ir, pues, más allá de un autonomismo regional periférico, integrado en un conjunto nacional solidario y armónico.

Andalucía constituye un modelo peculiar dentro de una estructura genérica del capitalismo periférico. Y dentro de este modelo hemos de analizar el momento histórico que supone la autonomía. Es indiscutible que el movimiento autonomista andaluz es un movimiento fuertemente inducido por los nacionalismos vasco y catalán y programado desde el poder central. En este sentido será un regionalismo también **periférico**, de variadas y ambiguas interpretaciones. Pero requiere un mínimo de autenticidad para su viabilidad, posiblemente un inscribirse como regionalismo reivindicativo tanto frente al poder central como frente a los nacionalismos, e ir creciendo al ritmo de dicho proceso dialéctico.

El objetivo de nuestra reflexión es focalizar el establecimiento de la autonomía andaluza a nivel municipal entre dos momentos igualmente históricos: las elecciones generales de junio del 77

\* Este equipo de tres autores pertenece al Departamento de Derecho de la Escuela de Técnica Superior Empresarial Agrícola (ETEA) de Córdoba. Presentan en este estudio o «reflexión preelectoral del condicionante financiero de la futura gestión democrática municipal en Andalucía», como un precipitado de conclusiones, basadas en los tres amplios estudios estadísticos, elaborados por ETEA, que se citan en otras tantas notas a pie de página. A ellos remitimos al lector que quisiera profundizar en los datos (N. de la R.).

## V. THEOTONIO

y las próximas elecciones municipales. Si la autonomía no pretende la duplicación de la burocracia o la creación de una instancia burocrática intermedia, ha de servirse como principales órganos de gestión de las corporaciones locales. Así, pues, los futuros ayuntamientos democráticos habrán de ser los principales gestores, a nivel de ciudadanía, de la autonomía política. Ello implica una auténtica **ruptura de la funcionalidad** de nuestras corporaciones municipales.

No debemos olvidar el punto de partida. Históricamente la forma típica que ha adoptado el proceso de dominación andaluza ha sido el caciquismo, basado en el control por parte de las autoridades locales y capas dominantes de los cauces de participación política a través de variados instrumentos de control, corrupción y persuasión, en estrecha dependencia o en clara simbiosis participativa con el capital nacional y multinacional y con el poder político central. La autonomía debe suponer la ruptura sistemática de estas fuertes y enraizadas ligazones, la destrucción de estos modelos de comportamiento político y el correspondiente abandono del acontecer político a la autorregulación democrática. Esa es la gran y enigmática tarea que el pueblo andaluz tiene ante sí. Pero no pretendemos ahora definir las posibilidades de la gestión democrática municipal; solamente pretendemos fijar nuestra atención en la **condicionante financiera** de dicha gestión.

Tomamos como referencia de nuestras conclusiones un análisis presupuestario que hemos realizado de los municipios andaluces, como posible diagnóstico de la idoneidad estructural de sus haciendas para soportar la gestión autonómica (1).

Ciertamente todo este análisis presupuestario es un análisis histórico. Pero nos marca el punto de partida para la que nos parece **inevitable** ruptura de la actual estructura financiera municipal, si la autonomía política va a dejar de ser retórica para convertirse en gestión pública.

### **Contraste institucional a nivel nacional**

Referencia previa es el estudio en que describimos el perfil que presentan las corporaciones locales a nivel nacional dentro del conjunto de la administración pública, en el decenio 65-74, para el que tomamos como base las «Cuentas de las Administraciones Públicas» (2).

(1) Antonio PORRAS, Vicente THEOTONIO y Rafael REUS: «Análisis electoral—1977—y consideración pre-electoral de la gestión democrática municipal en Andalucía.» Córdoba, diciembre 1978. Estudio presentado al Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos. Ejemplar mimeografiado.

(2) Véase V. THEOTONIO, «Análisis inter e intrarregional de la autonomía y dependencia financiera de las corporaciones locales 1965-74.» Córdoba, junio 1978. Ejemplar mimeografiado.

El perfil que aparece es de clara recesión, de pérdida de protagonismo por parte de las corporaciones locales. Los gastos corrientes pasaron de significar un 9,31 por 100 en 1966 a un 6,94 por 100 en 1973, correspondiendo aproximadamente las tres cuartas partes de dichos valores a los ayuntamientos. El volumen exigido del gasto público local en comparación con los **standards** europeos, y la trayectoria declinante y relativamente menguante en el pasado próximo decenio, contrastan con el protagonismo futuro que deben representar en un contexto autonómico.

Siguiendo el esquema de las cuentas de las administraciones públicas hemos detallado el perfil diferencial de lo local dentro del sector público nacional tanto en los gastos e ingresos corrientes como en la inversión.

En cuanto a los **gastos corrientes**, aunque en la función vendedora de bienes y servicios incrementan su casi exclusivo protagonismo—por ello se les considera haciendas específicas de prestación de servicios—, deterioran por el contrario su posición relativa en la función compradora. Incrementan también más intensamente los gastos de personal y financieros, siendo, pues, en ellas más intenso el endeudamiento. En lo que se refiere al gasto en subvenciones y en transferencias corrientes activas, presentan una significación mínima dentro del conjunto. Todo ello nos revela que las corporaciones locales son unos agentes económicos casi exclusivamente de prestación de servicios, responden clásicamente a esta filosofía, teniendo vedadas otras funciones como la distributiva de rentas o la incentivación o estabilidad de la economía, aun en un nivel inferior y coordinado. Presentan, pues, una estructura que denominamos «claustral», encerrada en sí misma, sin una función transitiva para los restantes agentes o sectores económicos. Esta estructura no sabemos si responde más a la reducida y subordinada funcionalidad que han venido desarrollando las corporaciones locales en la organización extremadamente centralizada de la función pública española, o si se ajusta adecuadamente a su verdadera función teórica en esa misma organización centralizada. No hay que olvidar, como incoherencia sistemática, que precisamente el centralismo, que redujo a su mínima expresión al sector público local, pretendió realizar a través del mismo una política de redistribución, y que, incongruentemente con la filosofía impuesta a las corporaciones locales—mera prestación de servicios—, descargó sobre ellas el protagonismo de una política niveladora de rentas, que no podían, en dicho supuesto, desarrollar. La resultante fue la fijación de un nivel mínimo **standard** de prestación de servicios, cuyos modestos resultados no pudieron aminsonar la creciente desnivelación personal y espacial de la renta. Ahora bien; si el sector público local ha de ir a una nueva dimensión que permita que sus municipios soporten la autonomía política, entonces ese crecimiento romperá la estructura financiera y la filosofía que la sustenta, abriéndola a una colaboración coor-

dinada en las funciones que privativamente se reservaba la administración financiera central.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, las corporaciones locales presentan un perfil rentista (predominan los impuestos que gravan las rentas), pero sólo en las rentas inmobiliarias, no en las empresariales o financieras. En los ingresos impositivos destaca la mayor—pero recesiva—participación—dentro del conjunto de la administración pública—en la imposición directa que en la indirecta. La absoluta falta de flexibilidad de la imposición directa y la casi exclusiva estatalización legal de la indirecta en 1964 hacen perder significación relativa a los ingresos impositivos. No así las transferencias pasivas desde el Estado. Las corporaciones locales son las principales y mayoritarias beneficiarias de las mismas, absorbiendo el 58 por 100 de su volumen. Ello nos revela el perfil progresivamente subsidiario y dependiente de las corporaciones locales en sus fuentes de financiación. Precisamente la autonomía financiera demanda la evolución contraria. No es concebible una autonomía financiera que no incluya una elevada y creciente autonomía del ingreso. Si sobre el elevado grado de dependencia actualmente existente se instrumenta una autonomía—exclusivamente del gasto—financiada mediante subvenciones provenientes de la administración central, entonces la autonomía no estará cimentada en terreno propio. Es, pues, necesaria también una ruptura de la estructura financiera del ingreso.

En cuanto a la **inversión** las corporaciones locales presentan un perfil acentuadamente inversor, pero son agentes fundamentalmente ejecutivos de la inversión, de una inversión predominantemente no productiva, que carece de funciones transitivas de apoyo, incentivación o cooperación con otros agentes o sectores económicos. Solamente registran capacidad excedente de financiación tras la reforma de 1966; ella origina un esfuerzo inversor continuado que las sumirá en un creciente endeudamiento. Como fuente de financiación, el ahorro pierde significación relativa en las corporaciones locales. Por el contrario, los tributos aparecen como fuente mayoritaria de ingresos, siendo este un perfil distintivo. En las transferencias pasivas para inversiones las corporaciones son beneficiarias, pero su volumen absoluto no es significativo. En general, pues, el esquema de financiación de la inversión es bastante autosuficiente y la dependencia directa del poder central está atenuada. Solamente el creciente endeudamiento crea una dependencia indirecta a través del crédito oficial. De cara a una autonomía, se requiere asimismo un ensanchamiento del esquema inversor local, posibilitándose una más eficiente cooperación internivel tanto descendente como ascendente, y obviándose la dependencia indirecta del crédito oficial actualmente existente.

### Contraste interregional

Delineado el perfil que a nivel nacional presentan las corporaciones locales dentro del conjunto de la administración pública, hemos avanzado contrastando los colectivos de Cataluña y Andalucía, como representantes de la bipolaridad de las regiones más y menos desarrolladas (3).

En cuanto a la estructura de los **gastos corrientes**, que hemos denominado «claustal», la estructura catalana es **cualitativamente** distinta a la que observamos en Andalucía. La superior capacidad de compra en bienes y servicios, el proporcionalmente reducido coste de personal y la superior capacidad de ahorro son las tres grandes diferencias estructurales que se destacan en la prevalencia de la gestión municipal catalana respecto de la andaluza.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, Cataluña consigue mantener en el período 67-73 el valor monetario de los ingresos de renta o por impuestos directos. Andalucía no, siendo precisamente para ella una fuente más, significativa de ingresos. En la imposición indirecta Cataluña incrementa más intensamente sus ingresos; su imposición directa totaliza sólo menos de la tercera parte de sus ingresos corrientes. La presión fiscal catalana **per capita** triplica a la andaluza. El grado de autonomía financiera es, pues, cualitativamente distinto. Por otro lado, aunque el ingreso por transferencias haya aumentado generalizadamente el grado de dependencia financiera, y a pesar de que el ritmo de incremento de las mismas muestre en Cataluña una subida diferencial mayor, sin embargo ello no altera que el grado de dependencia financiera siga siendo **cualitativamente** distinto en ambas regiones. Mientras las corporaciones andaluzas dependen para sus gastos corrientes en un 70 por 100 del poder central, Cataluña sólo es dependiente en un 52,6 por 100. Supone una preautonomía y un grado de independencia que sólo se registra en España en las provincias forradas.

En cuanto a la **inversión**, Cataluña en 1973 realizó un gasto **per capita** de 1.200 ptas., mientras en Andalucía sólo fue de 714. La diferencia, pues, entre una región más desarrollada y otra menos es **cualitativa**. Asimismo, Cataluña demostraba una capacidad excedentaria de financiación que Andalucía no registraba. Y dentro de la estructura de financiación de la inversión—prácticamente autónoma para el colectivo de las corporaciones—el progresivo endeudamiento comporta una dependencia financiera indirecta creciente. El volumen de ahorro, así como la imposición sobre el capital, permitían a Cataluña prácticamente autofinanciar su inver-

(3) Véase V. THEOTONIO y A. TITOS: «Balance recaudatorio, balanza impositiva y cuentas de la administración local de Andalucía. Su contraste con Cataluña.» Córdoba 1978. Ejemplar mimeografiado.

## V. THEOTONIO

sión. Andalucía, por el contrario, a pesar de incrementar espectacularmente su imposición sobre el capital, no consigue frenar la progresiva subida de la necesidad de financiación externa.

Como podemos observar, regionalmente existe una diferencia cualitativa en la estructura financiera de las corporaciones locales. Ello en una autonomía generalizadamente distribuida significa un punto de partida distinto. Los condicionamientos estructurales preautonómicos son distintos. No todas las regiones tienen el mismo grado de dependencia del poder central. Precisamente Andalucía, menos desarrollada, con un regionalismo que hemos calificado de periférico, tiene un superior grado de dependencia y, por ello, una menor virtualidad autonomista.

### Consideración intrarregional

Consideremos ya la estructura financiera de los ayuntamientos andaluces—por niveles de población y con referencia a 1976—. Podemos hacer las siguientes observaciones en cuanto a los **gastos corrientes**:

a) La gestión municipal del gasto corriente viene totalmente condicionada por el gasto en personal, que, a nivel regional, tiende a absorber prácticamente la globalidad del presupuesto. Consideramos que dicho gasto es desorbitado, debiéndose congelar o reducir el mismo para incrementar la partida del gasto en bienes y servicios. Es la tendencia seguida por las regiones más desarrolladas, como la catalana, es la tendencia progresiva. La significación y volumen de dicho gasto, sometido a las tensiones y demandas salariales, no deja margen para una gestión democrática diversificada, en respuesta a las demandas y expectativas sociales.

b) El gasto en subvenciones y transferencias es mínimo, consistiendo prácticamente en un flujo financiero—que es parte de un circuito interno de la propia administración—y que resulta de la estructura claustral no transitiva. Opinamos que por este punto debe romperse la estructura financiera del gasto público municipal. El mayor volumen del gasto debe permitir no sólo la provisión de un nivel mínimo **standard**, generalizado en toda la región, sino que se salga al paso de la demanda social en favor de una política redistributiva de rentas. La autonomía municipal no puede ser insensible a las desigualdades de renta, a las diversas capacidades económicas, que subsisten tanto dentro de la región como dentro de cada comunidad municipal. Una creciente política de subvenciones, especialmente a las familias más pobres, es imprescindible en una gestión democrática municipal.

c) El endeudamiento, con la correspondiente elevación de los costes financieros y la disminución del ahorro, rebasa los límites

tolerables en el caso de las capitales, avocándolas a una progresiva y crónica crisis financiera.

d) Intrarregionalmente se advierte cierta optimalidad estructural en el nivel de población de 1.000 a 5.000 habitantes, posiblemente como tamaño-tipo del pequeño municipio andaluz, así como en el nivel de más de cien mil habitantes, que posiblemente representan las dimensiones medias óptimas de gestión municipal.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, estimamos que el umbral de autonomía debiera situarse a un nivel en que las transferencias municipales pudieran ser financiadas con los ingresos impositivos-patrimoniales autónomos. Pero este nivel mínimo queda muy lejano en todos los municipios andaluces. El grado de dependencia es elevadísimo, registrándose las cotas más reducidas—por bajo de la media regional—en los niveles de población entre 1.000 y 10.000 habitantes y en las capitales de provincia. Ahora bien; dentro de los ingresos considerados autónomos cabe desagregar los que denominamos semiautónomos, como la imposición directa, que generalmente está soportada por impuestos estatales.

En cuanto a la **inversión** hemos comprobado que, en relación con los gastos corrientes, su porcentaje aumenta con el tamaño del municipio, siendo máximo en las capitales de provincia. Asimismo, crece con la población la no productividad de la inversión. En su financiación existe una clara diferencia entre las capitales de provincia y el resto de los municipios. En estos podemos hablar de una financiación suficiente, de una casi íntegra autofinanciación. Los niveles registrados por las transferencias de capital no son críticos como en el caso de los gastos corrientes. Por el contrario, en las capitales de provincia el ahorro es negativo, el endeudamiento elevadísimo, ciertamente crítico. Ello crea una dependencia indirecta. Si este volumen de endeudamiento no es coyuntural, los ayuntamientos de las capitales se verán inmersos en una progresiva crisis financiera, de la que sólo podrá sacarles la administración y el poder central.

### **Conclusión**

Aunque el proceso autonómico se predique unívocamente de todas las corporaciones municipales andaluzas, sin embargo ha de existir una gradación de intensidad en función de su tamaño. No creemos exista una idéntica potencialidad autonomista para todos los municipios. Posiblemente tampoco el proceso autonómico se realice sincronizadamente en todos los puntos de la región. Existirán unos puntos de cristalización, zonas de superior intensidad autonómica dentro de la región. Municipalmente hemos advertido un dinamismo financiero, que crece en función de la concen-

## V. THEOTONIO

tración de la población y de la renta. El proceso autonómico, en su progresiva implantación, no debe olvidar esta línea de fuerza, sino que debe apoyarse en ella. Por eso es aconsejable que los puntos de cristalización de la autonomía financiera municipal coincidan con los exponentes de los máximos volúmenes de presupuesto.

Establecida esta norma, cabe marcar áreas geográficas de prevalente y estratégica autonomía. Es indiscutible que, como provincia, se destaca Cádiz, con su inmejorable estructura municipal. Aunque Málaga registre unos valores máximos en los **ratios** de presupuesto **per capita**, sin embargo presenta un elevado desequilibrio comarcal: solamente la comarca Centro-Sur o Guadalhorce presenta las características reseñadas. Le seguiría Sevilla también, como conjunto provincial. En las otras provincias cabría marcar las siguientes comarcas: En Almería, principalmente la comarca de Campo Níjar; en Córdoba, la Campiña Baja; en Granada, La Vega; en Huelva, La Costa; en Jaén, las Campiñas y La Loma. Estos posiblemente son los espacios de una primera y más intensa autonomía municipal.

Ahora bien; atendiendo a los niveles de población y renta, y teniendo en cuenta también las carencias, tanto de servicios como de equipamientos, cabría establecer una línea divisoria de posibilidad e intensidad autonómicas dentro de la región. Los municipios con una población inferior a 10.000 habitantes y aquellos otros que no superen una renta **per capita** de 100.000 pesetas—referidas a 1975—deben aunar sus esfuerzos en una autonomía **cooperativa**, bien a nivel comarcal bien instrumentalizada en la diputación provincial. Para esta autonomía cooperativa dentro de la región andaluza creemos presenta cierta optimalidad estructural el municipio pequeño cercano a los 5.000 habitantes de población. La autonomía de los restantes municipios estará polarizada y se acercará progresivamente en potencialidad, según se aproxime su dimensión al tipo de municipio mediano que son las capitales andaluzas y Jerez.

Ahora bien; todo este proceso de gestión municipal democrática en Andalucía, soportando progresiva y diferenciadamente la autonomía política regional, supone una auténtica **ruptura histórica**, que invierte—o pretende invertir—toda una dinámica secular y su filosofía financiero-pública subyacente, sobre la que se ha asentado la conformación del estado moderno en el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, y aun aceptada la viabilidad de una autonomía financiera teóricamente «suficiente», persiste una última limitación infraestructural, determinada por la subsistencia de circuitos geográficos y sociales con un desigual ritmo de desarrollo y por el mantenimiento de bolsas de pobreza y canales de dependencia económica exterior que tipifican en Andalucía en el modelo característico del capitalismo periférico.

Teniendo en cuenta que no es previsible a corto o medio plazo la ruptura de esta dinámica de desarrollo económico—mediatizada incluso por centros de poder supraestatal e inmersa en un proceso mundial—habría que insistir en la amplitud y complejidad de las exigencias reivindicativas con que habrán de enfrentarse las nuevas estructuras políticas de Andalucía. Aspiraciones de gran incidencia social como la liquidación de la pobreza, el paro o la emigración, difícilmente van a ser alcanzables en un ámbito político regional asentado sobre una zona sometida a un ritmo regresivo de dependencia y crecimiento económico. Es el **handicap** casi insalvable del regionalismo periférico. Y la separación, entonces, entre la sociedad real y la órbita de lo político puede incluso agudizarse al ritmo que se vayan frustrando acuciantes expectativas de amplias capas de la población.

En esta perspectiva sólo las «zonas ricas» de Andalucía pueden contar con ciertas posibilidades efectivas de autonomía real basada en una más autosuficiente disponibilidad de recursos. Al resto sólo le cabe apelar a la solidaridad intrarregional, imprescindible éticamente dada la heterogeneidad de situaciones y niveles interiores, lo mismo que el conjunto ha de apelar a la solidaridad interregional a nivel nacional. Las pretensiones autonómicas no pueden ir, pues, más allá de un autonomismo regional periférico, integrado en un conjunto nacional solidario y armónico.

Finalmente, digamos que el territorio regional periférico como el andaluz es un territorio alternativo y beligerante entre el poder central y los nacionalismos. Por ello el planteamiento de la cuestión autonómica andaluza sólo puede encuadrarse coherentemente en el marco de una correlación nacional de fuerzas entre los niveles central y locales. Ciertamente es muy difícil hacer previsiones sobre la distribución de posiciones relativas en el parlamento nacional y en las cámaras regionales. Pero existe una combinación de fuerzas que optimiza el proceso autonómico andaluz. Posiblemente sea una **combinación cruzada** entre el partido que planea el proceso y el que lo urge, entre el partido que domina el poder central y el que detente el poder periférico regional. Ahora bien; la viabilidad de la autonomía regional pone a prueba la significación real y no meramente programática de la nueva configuración constitucional de la estructura territorial del estado, y por ello, aunque una combinación cruzada de fuerzas políticas optimice seguramente el proceso, no debe sin embargo enfocarse esta compleja problemática sino como una obligada zona de consenso y no de enfrentamiento entre las fuerzas políticas dominantes.