

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y  
EMPRESARIALES**

**Departamento de Economía Aplicada III**



**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA  
EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR POR**

José Manuel Román Núñez

Bajo la dirección del Doctor:

Andrés Fernández Díaz

**Madrid, 2002**

**ISBN: 84-669-2274-1**

## **NOTA PREVIA**

La tarea y el papel a desarrollar por un Director de Tesis puede modularse dentro de un campo de variabilidad verdaderamente amplio, dependiendo de la disponibilidad de tiempo, por una parte, y del interés y atractivo por el tema elegido, por otra. Del primero el profesor Andrés Fernández Díaz anda realmente escaso debido a sus muchas ocupaciones, pero esa carencia se ha visto sobradamente compensada por el entusiasmo desplegado en torno a esta Tesis yendo, con toda seguridad, mucho más allá de lo que viene siendo la atención y dedicación media o habitual. Pero no solamente no ha escatimado esfuerzo en ofrecerme múltiples indicaciones, consejos, sugerencias y supervisiones, sino que ha mostrado una valiosísima ayuda al proporcionarme abundante material bibliográfico, hasta el punto de tener el gesto generoso de darme acceso a alguna de sus obras en preparación relacionadas con la materia, en especial a su “Teoría de la Justicia: una reconsideración”, repetidamente citada a lo largo de estas páginas. Nunca se lo agradeceré bastante.

Al maestro, por su ejemplo, y a mi familia, por su paciencia, va dedicado este trabajo ilusionado, con el compromiso de convertirlo en el inicio de un proyecto intelectual y académico más amplio, duradero y ambicioso.

Universidad Complutense  
Madrid, enero de 2003

## ÍNDICE

<b>0.</b>	<b><u>Introducción</u></b> .....	<b>3</b>
<b>I.</b>	<b><u>La Teoría de la Justicia como marco de referencia: una síntesis</u></b> ....	<b>19</b>
	I.1. La evolución de la teoría de la justicia a lo largo del tiempo .....	19
	I.2. La Teoría de la justicia en el mudo antiguo.....	20
	I.3. El periodo escolástico.....	22
	I.4. Del renacimiento a la ilustración.....	24
	I.5. El idealismo alemán: Kant y Hegel.....	27
	I.6. La concepción moderna de la justicia.....	29
	Bibliografía.....	42
<b>II.</b>	<b><u>La estructura territorial de las administraciones públicas</u></b> .....	<b>45</b>
	II.1. La descentralización de la Unión Europea.....	46
	II.2. La distribución de la gestión pública en un sistema descentralizado.....	51
	II.3. Nuevas tendencias en los gobiernos locales.....	57
	Bibliografía.....	60
<b>III.</b>	<b><u>El Estado Federal como modelo específico</u></b> .....	<b>62</b>
	III.1. Definición y naturaleza.....	63
	III.2. Mecanismos de funcionamiento, sus ventajas y sus inconvenientes.....	66
	III.3. La distribución del gasto público y de los impuestos en el federalismo fiscal: el caso de los Estados Unidos.....	72
	III.4. Algunas consideraciones complementarias.....	75
	Bibliografía.....	81

<b>IV.</b>	<b><u>Economía del Bienestar y organización territorial de la Administración Pública.</u></b> .....	<b>84</b>
	IV.1. Introducción a la Economía del Bienestar.....	84
	IV.2. Eficiencia y fallos del mercado.....	91
	IV.3. Eficiencia y fallos de la intervención pública.....	95
	IV.4. Conclusiones provisionales según el tipo de organización territorial.....	97
	Bibliografía.....	101
<b>V.</b>	<b><u>Eficiencia y equidad.</u></b> .....	<b>105</b>
	V.1. Las bases de un test fundamental.....	105
	V.2. Eficiencia, equidad y descentralización: una primera valoración..	116
	Bibliografía.....	128
<b>VI.</b>	<b><u>La experiencia española.</u></b> .....	<b>131</b>
	VI.1. El Estado de la Autonomías.....	132
	VI.2. La estructura del nuevo sistema de financiación autonómica.....	135
	VI.3. El Pacto Local: La segunda descentralización.....	140
	VI.4. Posibilidades del modelo considerado en su conjunto.....	147
	Apéndice A: Anteproyecto de ley para el desarrollo del Pacto Local..	156
	Apéndice B: Informe de la Comisión para el estudio y propuesta y medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales...	166
	Bibliografía.....	190

<b>VII.</b>	<b><u>Descentralización de la gestión pública y Teoría de la Justicia. Un balance de las diversas opciones.....</u></b>	<b>193</b>
	VII.1 Justicia como equidad.....	196
	VII.2. Descentralización y utilitarismo.....	198
	VII.3. Descentralización y contractualismo.....	200
	III.4. Descentralización, equidad y eficiencia.....	203
	III.5. Hacia una gestión óptima: la territorialidad como restricción....	205
	Bibliografía.....	210
<b>VIII.</b>	<b><u>Conclusiones.....</u></b>	<b>213</b>
<b>IX.</b>	<b><u>Bibliografía general.....</u></b>	<b>225</b>

\* \* \* \*

## **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

Entre las exigencias mínimas, razonables y comprensibles que surgen ante quien acomete la tarea investigadora de elaborar y preantar una tesis doctoral como pieza insustituible en la culminación de una carrera universitaria y de un ilusionado esfuerzo académico destacaríamos, al menos, las tres siguientes:

- a) Alcanzar las cotas de calidad y rigor que en ningún caso pueden faltar o mermarse en este tipo de empeño.
- b) Acertar en la elección de un tema que pueda presentar niveles elevados de interés y de actualidad y que permita contribuir a la solución de problemas en torno a ello planteados, sin renunciar a la posibilidad de profundizar o llevar a cabo alguna incursión esclarecedora entre los muchos recovecos que toda teoría – siempre inacabadas y asintóticas, en expresión del profesor Fernández Díaz – pone a nuestra disposición a manera de oportunidad y reto permanente.
- c) Paliar o atender, aunque sea tan sólo parcialmente o como mero intento, nuestra insatisfacción intelectual.

La primera de estas exigencias es, sin duda, la más importante e insoslayable y con ella seremos extremadamente respetuoso y severo en la confianza de un veredicto favorable por parte de quienes en última instancia poseen la capacidad y la facultad de emitir un juicio o evaluación sobre el contenido de esta investigación. Resulta, en definitiva, demasiado evidente como para continuar insistiendo en ello.

En cuanto a la segunda de las exigencias es preciso reconocer que constituye una excelente oportunidad para verificar el grado de oportunidad, acierto e interés de la decisión tomada respecto al tema elegido como objeto de estudio y análisis.

Pero todo ello, por supuesto, evitando a toda costa que la actualidad de la materia escogida y el interés político y social que pueda suscitar redunde en pérdida o falta de rigor y altura científicos. Sinceramente creemos que este peligro queda conjurado en el caso que nos ocupa, toda vez que en la temática que vamos a abordar se dan cita cuestiones fundamentales de teoría política y filosofía moral, de teoría y filosofía del derecho, y de política económica y bienestar, en el campo específico de la ciencia Económica, sin olvidar, incluso, los propios fundamentos de la microeconomía subyacentes o presentes en todo análisis o planteamiento de política económica.

Y es precisamente esta configuración multi o pluridisciplinar la que nos acerca al logro o respeto de nuestra tercera exigencia que, como hemos apuntado, no es otra que la de intentar alimentar o satisfacer nuestras apetencias intelectuales.

En ningún caso esta visión multiforme nos debe de conducir a una concepción fragmentada, aditiva, de aluvión, respecto a la materia objeto de análisis. Muy al contrario, nuestro enfoque será eminentemente integrador, asumiendo la “complejidad inevitable” de toda la fenomenología económica y evitando caer en la comodidad complaciente, pero frustrante, del determinismo reduccionista. (1)

Nuestro punto de partida y marco de referencia insoslayable lo constituye el campo de la Teoría de la Justicia, especialmente revitalizado desde la obra seminal de John Rawls, *A Theory of Justice*, publicada en 1971 y que en la actualidad viene desencadenando una nutrida e interesante literatura sobre teoría política pero en la que, a la vez, se produce un encuentro nuevo y enriquecedor entre la Economía y el Derecho como disciplinas científicas o ámbitos del saber.

No es fácil, desde luego, ofrecer una panorámica de esa Teoría de la Justicia, por somera que fuese, a manera de introducción de nuestro análisis, pero resulta imprescindible si queremos, al menos, comprender y valorar los conceptos y las ideas fundamentales que sostendrán e inspirarán el desarrollo de nuestro trabajo.

---

(1) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1994): pp. 101-111



Por otra parte cae fuera de los propósitos y objetivos de esta tesis detenerse en un estudio profundo y detallado de la “justicia”, de su historia y evolución, de sus definiciones e interpretaciones, así como de su tipología o clasificación.(2) En realidad tan solo pretendemos resaltar lo esencial en torno a la idea de justicia y de equidad tal como lo vieron numerosos autores, filósofos y juristas, desde Hesiodo hasta Rawls y Dworkin, pasando por los grandes maestros griegos y romanos, por la escolástica, por los que suscribieron el idealismo racionalista o el empirismo sensualista, junto a la obra de pensadores escoceses y filósofos de la Ilustración, continuada o culminada por el idealismo alemán de Kant y Hegel, especialmente.

Como resultado de las diversas visiones e interpretaciones de la justicia a lo largo del tiempo, han surgido o se han ido configurando distintas corrientes en el marco de la filosofía moral y de la teoría política. Siguiendo al profesor Fernández Díaz, entre dichas corrientes caben recordar las siguientes: el comunitarismo, el contractualismo, el intuicionismo, el utilitarismo, y el libertarismo, enunciadas en el sentido ideológico de izquierda a derecha.(3) Entre ellas, sin duda alguna, y tendremos ocasión de comprobarlo más adelante, destacan claramente el utilitarismo y el contractualismo como enfoques o alternativas a tener en cuenta y que inspirarán y condicionarán en mayor o menor medida nuestro análisis.

Pues bien, tomando todo ello como referencia, coordenadas, o punto de partida, vamos a abordar como tema central de nuestro análisis el problema actual, candente, complejo y multiforme de la descentralización de la gestión pública, con todas sus ventajas e inconvenientes, tan ligado al reto de hacer compatible la eficiencia con la equidad, y con tantos reflejos y consecuencias en el plano estrictamente político y, por supuesto, en el social.

Tras una brevísimo introducción, ya apuntada, a la Teoría de la Justicia nos detendremos, en sendos capítulos, en la organización territorial de la gestión pública, con una mayor profundización en el Federalismo, forma o modelo que tiene muchas lecturas y distintas concepciones y conformaciones.

---

(2) Un trabajo casi exhaustivo y reciente sobre la materia podemos encontrarlo en FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 9-58.

(3) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 51.

En un momento en el que se está hablando y dando pasos respecto a la configuración de una Constitución para la Unión Europea, y en el que se vive una situación tensa en nuestro propio país como consecuencia de pretensiones de modificación unilateral de la Constitución Española por parte de una de las comunidades Autónomas, el tema del federalismo adquiere una dimensión e importancia muy especiales que exigen un análisis serio y riguroso.

Pero en el contenido de dicho análisis no nos tocaremos exclusivamente con el plano político, con ser este muy importante, sino que tendremos que entrar de manera preferente en los temas y aspectos económicos, sin perder nunca de vista la necesidad de armonizar la eficiencia con la equidad en cualquier planteamiento o propuesta que hagamos.

Dada la importancia de estos dos conceptos en el marco de la micro-macroeconomía, dedicamos una atención especial a los mismos en un capítulo monográfico – el V -, en el que se abordan ambas referencias o exigencias en relación con el problema principal, que nos ocupa, de la descentralización de la gestión pública.

Previamente, y esto hay que ponerlo de manifiesto, se hace una incursión en el capítulo tan específico y primordial de la Economía del Bienestar, con la obligada referencia a la eficiencia y fallos de mercado, así como a la eficiencia y fallos de la intervención pública, llegando a unas primeras conclusiones relativas a las interrelaciones entre la Economía del Bienestar y la organización territorial de la Administración Pública y su gestión.

Un capítulo central de nuestro trabajo lo constituye, sin duda alguna, el relativo a la experiencia española, pues se trata de un modelo muy peculiar y susceptible aún de ser ultimado. Como dice Barendt "... the spanish Constitution o 1978 is particularly hard to characterize. The regions enjoy wide legislative and administrative authority, though some areas of competence are reserved by the constitution to the Centre".(4)

---

(4) BARENDT, Eric (1998): pp. 59 (citado por FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap. VII, en prensa).

Y es especialmente interesante el caso español porque, sin ser oficialmente un modelo federal es el país europeo (e incluso incluyendo a los Estados Unidos) que ha transferido un mayor porcentaje de gasto público al gobierno sub-central o subnacional en su segundo escalón, es decir, el de las denominadas Comunidades Autónomas. Añadamos a ello, para acrecentar el interés, que se pretende poner en marcha un segundo proceso descentralizador mediante la potenciación del tercer escalón, el de las corporaciones locales, a cambio de una merma o disminución del progresivo peso relativo de las regiones o autonomías; todo ello bajo la fórmula de lo que se conoce, al menos por ahora, como Pacto Local, en cuyos supuestos, problemas y contenido nos detendremos.

Llegado a este punto, una vez recorrido el camino brevemente descrito, nos enfrentamos con la tarea nada fácil de sentar las bases o emitir un juicio respecto a cómo afecta la descentralización de la gestión pública, en sus diversos grados y modalidades, a los objetivos o exigencias de eficiencia y equidad. Todo ello, por supuesto, en el marco de la Teoría de la Justicia, con lo que ello supone e implica, y tomando en consideración cuanto hemos dicho hasta el momento, y muy particularmente lo relativo a los problemas políticos y sociales derivados del modelo de organización territorial que en cada caso se adopte.

Sea cual sea el veredicto y los resultados, la descentralización figura en la agenda de todo intento de modernización y reforma de la gestión pública. En efecto, suele considerarse, inspirados en lo fundamental por la teoría de la Public Choice, que las líneas maestras de una reforma de la gestión pública consistirían fundamentalmente en la desregulación, en la orientación hacia el ciudadano como principal destinatario de los servicios públicos, en el énfasis en la asignación de responsabilidades en los diferentes niveles, más allá de las tradicionales y básicas de tipo penal, civil, o administrativo, en la introducción de la competencia y el mercado, en los métodos de evaluación y técnicas de gestión, en una mayor implicación y técnicas de gestión, en una mayor sensibilidad hacia las cuestiones medioambientales e implicación ciudadana en programas de solidaridad social y, finalmente, - last but not least – en la descentralización.(5)

---

(5) MONTESINOS JULVE, Vicente (2000): pp. 41-47 FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap. VII, en prensa

En España, y como se verá en su momento, el marco legal sobre estas cuestiones se localiza fundamentalmente en la Constitución de 1978 y en la LOFAGE. Efectivamente, en su artículo 1º la Constitución consagra el Estado Social y democrático de Derecho en el que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político son los valores superiores en los que se fundamenta.

Asimismo el artículo 31.2 establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, sujetándose en su programación y ejecución a los criterios de eficiencia y economía.

En el ámbito más concreto tenemos, como hemos dicho, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), Ley 6/1997, de 14 de abril. En ella la descentralización constituye uno de los aspectos en los que se pone más énfasis, estableciéndose los principios de descentralización funcional y territorial así como los de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas.

El precepto fundamental que dedica nuestra Constitución a la Administración General del Estado es el artículo 103 en el que se recogen los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración estatal, y que son sucesivamente, los de servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, a los que hay que añadir, lógica y necesariamente, el de legalidad.

Así se expresa en la exposición de motivo de la LOFAGE en la que, asimismo, se pone de relieve que las estructuras administrativas estatales deben reordenarse atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión.

Descendiendo en el detalle y contemplando más específicamente la vertiente económica, el Estado de las Autonomías que hemos configurado en la Constitución Española como modelo de descentralización cuenta con una financiación que tiene su base en el artículo 157 de la Constitución, y su desarrollo en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de la Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

La Constitución Española posibilita la coexistencia de dos sistemas diferentes de financiación autonómica: el sistema de régimen común regulado, como hemos dicho, en la LOFCA, y de el régimen foral, ya que en su disposición adicional primera se indica que se respetarán los derechos históricos de los territorios forales, en clara alusión a Navarra y al País Vasco, cuya actividad tributaria y financiera se regula por el sistema tradicional de “Concierto o Convenio Económico”, siendo la característica fundamental de este modelo foral que la financiación se produce vía ingresos tributarios.

A partir del año 2002 el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, así como el de las ciudades de Ceuta y Melilla con estatuto de autonomía, se rige por la LOFCA, los Estatutos de Autonomía y por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. De esa forma se unifica la financiación de todas las competencias autonómicas, y se dota de un grado considerable de autonomía y posibilidades de corresponsabilidad fiscal a las autonomías de régimen común.(6)

Tenemos, pues, una organización territorial descentralizada, donde existe heterogeneidad en las preferencias de los residentes de cada jurisdicción. Las preferencias sociales están directamente relacionadas con la provisión de bienes públicos; y la rama de la Hacienda Pública que estudia el diseño de las distintas jurisdicciones y la problemática de un sistema fiscal descentralizado se denomina federalismo fiscal.

En el estudio de la Hacienda Pública se debe considerar el problema de las decisiones en los distintos niveles que componen el sector público, el reparto de sus competencias, la coordinación de estos niveles, e incluso la coordinación de los diferentes sectores públicos nacionales o supranacionales.

Esta teoría tiene al menos un triple papel:

- a) La función de los diferentes niveles en la prestación de servicios.
- b) El problema del diseño del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales.
- c) La problemática de la financiación de estas unidades, que ha sido incesante en estos últimos años.

---

(6) Ver ALBI IBÁÑEZ, E y GARCÍA ARIZNA VARRETA, J.L. (2002): PP. 967-975

El gobierno central y las comunidades autónomas tienen establecido un marco competencial constitucional, pero no ocurre lo mismo con las entidades locales, en las cuales la provisión de bienes públicos debe ser consecuencia de las preferencias de los ciudadanos, al no estar en el marco constitucional. Se plantea por tanto estudiar y reformular las haciendas locales bajo un contexto de federalismo fiscal.<sup>(7)</sup>

Como afirma Farfán Pérez, la posible reformulación del modelo sería consecuencia del análisis del desarrollo, y sus consecuencias, de la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley de Bases del Régimen Local, pero, a diferencia de los modelos nacionales precedentes, se debe deducir bajo un esquema de federalismo fiscal, en la medida en que:

- a) La Hacienda local actual debe ser una hacienda interrelacionada y con mecanismos jurídicos y económicos de coordinación; no estamos ante un compartimento estanco.
- b) El modelo no asegura la plena suficiencia financiera, ya que el ingreso porcentualmente más significativo son las transferencias corrientes del Estado, siendo el principal recurso para las diputaciones provinciales.
- c) El óptimo fiscal, entendido como división adecuada de actividades entre los distintos niveles de gobierno, se determina con las distintas unidades que integran el conjunto.
- d) El proceso de descentralización, como veremos posteriormente, ha tenido un impacto importante en el nivel intermedio (gobiernos regionales), que reclama descentralización desde éstos, a su vez, hacia los entes locales.

---

(7) FARFÁN PÉREZ, José Manuel (2002): PP.73

- e) Este proceso de descentralización puede ser inusitado en nuestro entorno. Ahora, con el marco constitucional de que disponemos, es necesario empezar a delimitar claramente las competencias de las funciones a desarrollar por cada nivel de hacienda territorial; la consolidación de un sistema no puede pasar por aumentos graduales de gasto público en general, en el momento en que nos encontramos. No podemos situarnos en un comportamiento creciente del sector público con demandas incesantes de servicios públicos.

El federalismo cooperativo se entiende como provisión conjunta de bienes públicos y, a pesar de la posible dicotomía entre cooperación y autonomía, se podrían cumplir los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local.(8)

Esta concepción del modelo cumpliría dos objetivos claves de la Hacienda Pública multijurisdiccional, que son el de la eficiencia y al de la corresponsabilidad fiscal. De ambas cuestiones nos ocuparemos en sendos capítulos, de forma general, primero, y aplicada al caso de España, después. Adelantemos, no obstante, en esta introducción lo más esencial.

La eficiencia supone la mayor racionalización de la provisión de bienes públicos: cumplir los objetivos presupuestarios a un menor coste y adecuar la provisión a las preferencias objetivas socialmente evaluables. Del mismo modo, los instrumentos de la política fiscal cumplirían sus objetivos y los recursos correlacionados podrían ser eficientes en su gestión y recaudación. En el fondo, lo que se postula es la correcta adecuación de fines y objetivos de las unidades territoriales con instrumentos financieros para su cumplimiento.

La corresponsabilidad fiscal se obtiene por un poder normativo de las haciendas subcentrales, esto es, que el ciudadano pueda identificar quién determina el nivel de recursos y quién asigna los bienes públicos. En definitiva, nos lleva a conocer quién es el órgano que decide el incremento de los impuestos, con independencia de que tenga o no atribuida la recaudación. Como corolario, tendríamos una relación biunívoca entre corresponsabilidad fiscal y autonomía fiscal.

---

(8) Seguimos en este punto el excelente resumen de FARFÁN PÉREZ, José Manuel (2002): pp. 74

Hasta ahora nos hemos estado refiriendo al federalismo fiscal como pieza clave y casi habitual en el proceso de descentralización de la gestión pública, pero podemos y debemos hablar del federalismo en unos términos más generales, lo que inevitablemente nos lleva a penetrar en el terreno político.

Podemos hablar de la distinción entre federalismo territorial y el federalismo plurinacional (Resnick, 1994 y Kymlicka 1998). El primero es aquel que se adopta como una forma de organizar el poder en un territorio amplio y diverso, con independencia de la composición etnocultural de la población, y con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, más proximidad del poder a los ciudadanos y una mayor garantía de su libertad, lo cual se consigue dividiendo el poder territorialmente (USA, Australia y Alemania).

El segundo es el que persigue acomodar en un mismo espacio político a diversas comunidades nacionales que reclaman el reconocimiento de su identidad diferenciada y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar el mantenimiento y el desarrollo de aquella (Canadá, Bélgica y España).(9)

También puede hacerse otra distinción entre “federalismo integrativo” y “federalismo devolutivo” (Lenaerts, 1990). El primero designa un orden constitucional que persigue la unidad desde la diversidad entre entidades previamente independientes o relacionadas confederalmente. El sistema es perfectamente capaz de reconocer la existencia de un pluralismo social entre las distintas entidades componentes. El segundo se refiere a un orden constitucional que redistribuye el poder entre entidades componentes de un previo Estado Unitario, y su principal objetivo es organizar la diversidad desde la unidad.

Fossas trata de poner de relieve la conexión entre las distintas nociones de igualdad y el federalismo plurinacional. A tal efecto distingue entre tres tipos de igualdad: la jurídica, la política (acceso y ejercicio del poder público en un Estado democrático) y la económica (referida a la distribución equitativa de cargas y beneficios que soportan u obtienen de los poderes públicos los miembros de una comunidad). (10)

---

(9) FOSSAS, Enric (2002): pp. 72, ver también FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002<sup>a</sup>): cap. VII en prensa.

(10) FOSSAS, Enric (2002): pp. 73



En este intento no podía dejar de aparecer el problema de la asimetría de los nacionalismos minoritarios versus la simetría del nacionalismo Estatal, problema, como era previsible, cargado de polémica y con argumentos en contra y a favor.

Uno de los argumentos en contra de la asimetría consiste o se basa en que ésta implica la concesión de privilegios infundados para determinadas unidades, lo cual es contrario a la igualdad entre todas las entidades federadas. Este último principio, a pesar de no estar normalmente inscrito en la Constitución, se considera que está políticamente vigente en el sistema. De ahí que en las federaciones plurinacionales las reivindicaciones de las comunidades nacionales provoquen un rechazo por parte del resto o, como en el caso de España, sólo sean aceptadas si se extienden a todas ellas, lo que a menudo provoca más resistencias por parte del gobierno central.

Pero sin duda uno de los principales argumentos en contra de la asimetría es el que considera inaceptable su implantación por ser incompatible con la igualdad de derechos y obligaciones entre los ciudadanos del Estado.

En opinión de Fossas, este argumento contra la asimetría es discutible porque la asimetría no se refiere tanto a los ciudadanos que disponen de más poder como a dónde ejercen dicho poder. La asimetría significa que el ejercicio del poder respecto a determinadas entidades territoriales está dividido de forma diferente, de tal manera que algunas cuestiones que se deciden a nivel central para los ciudadanos de la mayoría, se deciden a nivel regional para los ciudadanos de la minoría. La alteración de la división entre poder central y poder territorial responde así a las variaciones en la percepción de la identidad política, presentes en sociedades plurinacionales, y ésta sería su justificación. Una justificación que permite la necesaria adaptación de los principios de la democracia federal, en concreto el de la igualdad, a las exigencias del pluralismo cultural del siglo XXI.<sup>(11)</sup>

En el fondo de todo cuanto venimos manifestando en el ámbito de esta polémica subyace la cuestión relativa al multiculturalismo, y a ella nos vamos a referir brevemente para concluir esta introducción.

---

(11) FOSSAS, Enric (2002): pp. 84-85

En un trabajo reciente Gabriel Chalmeta afirma que desde un punto de vista cultural hoy todos somos espectadores de un fenómeno paradójico. “Por una parte, constatamos cómo se unen libremente los ciudadanos pertenecientes a países, naciones y regiones, con culturas que a menudo son muy diversas entre sí, en entidades políticas cada vez más amplias que multiplican las posibilidades de comunicación y colaboración con otros grupos humanos. Por otra, observamos, sin embargo, el resurgir imperioso de reivindicaciones de independencia, de respeto de la identidad cultural propia frente a los vastos procesos de asimilación que comporta inevitablemente cualquier forma de agregación política.

Intuitivamente, estamos convencidos de que ambas dinámicas deben tener un papel en la construcción de un orden político que quiera ser justo. Las entendemos como (dos) expresiones propias y verdaderas de los valores que la sociedad política del mañana debería acoger en su propio seno. Pero la tarea de armonizarlas nos parece similar a la de cuadrar el círculo. Parecería, efectivamente, que la afirmación plena de los valores ligados a la unidad y a la colaboración política requieran el sacrificio total de las diferencias y de los particularismos culturales, y viceversa.”(12)

En pocas palabras este sería el problema o dilema del multiculturalismo, estrechamente unido a los procesos de descentralización y, por ende, del federalismo, pero que a su vez puede ser objeto de respuestas e interpretaciones desde los diversos ángulos de la Teoría de la Justicia.(13)

Entre las respuestas posibles destacan los modelos o las propuestas “liberal” y “comunitarista”, enzarzadas desde hace dos décadas en un acalorado debate que ha venido a desembocar en una especie de “estrategia del compromiso” que ha sido muy bien resumida por el prestigioso MacIntyre en los términos siguientes(14): “mientras el moralista liberal era capaz de concluir que la fidelidad a una cultura particular es una fuente permanente de peligro, debido a que coloca nuestros lazos con la cultura por encima de la crítica racional, el comunitarista que defiende la fidelidad a una cultura particular es capaz de concluir que la moralidad liberal es también una fuente permanente de peligro, ya que hace que nuestros lazos sociales y morales estén demasiado expuestos a la disolución a través de la crítica racional. Y, en efecto, cada parte parece llevar la razón respecto a la otra”.

---

(12) CHALMETA, Gabriel (2002): pp. 117-118

(13) Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003) cap. VII en prensa.

(14) MACINTYRE, A (1992): PP. 74

Podría parecer, pues, que el compromiso es la única solución al problema de resolver la antinomia entre la unidad política y la fidelidad a la propia cultura. Pero como afirma Chalmeta, “más allá de las apariencias y de cuanto surge del debate entre comunitaristas y liberales, ¿no podría suceder, en cambio, que la unidad política y los lazos culturales, en lugar de ser dos dinámicas contradictorias, fueran de por sí dos dimensiones de la vida humana, y en particular de la vida política, que la existencia y la razón pueden y quieren encontrar juntas, afirmadas sin compromiso alguno? ¿No será más bien verdadero que cada una de estas dinámicas está axiológicamente ligada a la otra, de manera que sólo cuando proceden juntas se convierten en valores humanos y políticos auténticos?”

Un fuerte indicio de que no se trata de una hipótesis que esté totalmente fuera de lugar lo encontramos en la opinión de Aristóteles, y para ser más precisos, cuando en la *Política* nos presenta el modelo de ciudad ideal en contraposición al de Platón en la *República*. Frente a este último autor, el Estagirita sostiene, de hecho, que la ciudad demasiado unificada, uniformada, produce como resultado paradójico la destrucción de su propia naturaleza: la imposibilidad de su realización, y –a largo plazo- su disolución total. Esto, explica Aristóteles, porque la naturaleza propia de la ciudad consiste en una unidad de composición. Es una, porque uno y el mismo es el fin de todos sus miembros: el ejercicio perfecto de la virtud. Pero como la realización de ese fin es posible sólo en el ámbito de las comunidades menores, la unidad de la ciudad se construye sobre el respeto de las diferencias y divisiones que existen en su interior, cada una de las cuales permite un acceso diverso a la virtud.<sup>(15)</sup>

No podemos ir más lejos en esta introducción, y menos aún sumergirnos en un análisis más profundo en términos de la teoría de la justicia. Pero más adelante, y especialmente en el capítulo VII volveremos sobre ello sin olvidar, eso sí, que el tema central que nos ocupa se refiere a la influencia o los impactos previsibles de la descentralización –en sus diversas fórmulas y graduaciones- sobre la actividad y la gestión públicas.

---

(15) CHALMETA, Gabriel: (2002): pp. 122-1223

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALBI IBÁLEZ, E. y GARCÍA ARIZNAVARRETA, J.L. (2002): “Sistema fiscal español”, volumen II, Barcelona.
- BARENDT, Eric (1998): “ An Introduction to Constitutional Law”, Oxford University Press.
- CHALMETA, Gabriel (2002): “Unidad política y multiculturalismo”, en Robert A. Gahl, Jr. (ed), Más allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid.
- FARFÁN PÉREZ, José Manuel (2002): “El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española”, Papeles de Economía Española, nº 92, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1994): “La Economía de la Complejidad”. McGraw-Hill, Madrid.
- FERNÁNDEZ DIAZ, Andrés (2001): “Sobre la Teoría de la Justicia: una primera aproximación”. Revista Española de Control Externo nº 9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración” (en prensa).
- FOSSAS, Enric (2002): “Igualdad y pluralismo nacional”, en Ferran Requejo (coordinador) Democracia y pluralismo nacional, Ariel, Barcelona.
- LENAERTS, K (1990): “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism”, The American Journal of Comparative Law, vol. 38.
- MACINTYRE, A (1992): “Il patriotismo è una virtù?”, en A. Ferrara (ed), Comunitarismo e liberalismo, Editori Riuniti, Roma.
- 
-

- MONTESINOS JULVE, Vicente (2000): “Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas”, Revista Española de Control Externo, nº 4, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- KYMLICKA, W. (1998): “Le fédéralisme multinational an Canada : un partenariat à repenser ”, Guy Laforest and Roger Gibbins, Sortir de l’impasse. Les voies de la réconciliation, Montreal.
- RESNICK, Ph (1994) : “Towards a Multinational Federalism : Asymmetrical and Confederal Alternatives ”, F. Leslie Seidle (ed): Seeking a New Canadian Partnership. Asimmetrical and Confederal Options, Montreal.

## **CAPÍTULO I**

**La Teoría de la Justicia como Marco de Referencia: Una síntesis**

**CAPITULO I**  
**LA TEORIA DE LA JUSTICIA COMO**  
**MARCO DE REFERENCIA: UNA SINTESIS**

**I.I. Introducción; la evolución de la Teoría de la Justicia a lo largo del tiempo.**

Como señala el profesor Fernández Díaz , todo proceso de definición exige remontarse a los orígenes del concepto o término que se pretende definir, conocer su evolución a lo largo del tiempo y llevar acabo una clasificación o tipología . En cuanto a los orígenes de la Justicia, podemos retroceder cuanto queramos , remontándonos incluso al principio de los tiempos. Pero tratándose de resaltar únicamente los hitos fundamentales, es suficiente mencionar los principales autores desde la antigüedad hasta nuestros días.

Si comenzamos por los enfoques preplatónicos, debemos destacar la Teogonía de Hesiodo ( siglo VIII a.C.) para el que el orden sobre el caos se deriva del triunfo del bien sobre el mal, de lo justo sobre lo injusto, concentrando en Zeus todo orden y toda justicia.

Con los presocráticos ( Anaximandro, Heráclito, Empédocles y Demócrito), se asiste a una revolución intelectual consistente en un cierto desplazamiento de la teología tradicional, que da paso a una primera concepción cósmica de la justicia considerada como el equilibrio del todo o equilibrio general. De esa forma, el paradigma del mundo divino es sustituido por el de un orden cósmico. En este nuevo orden tiene cabida la existencia del hombre microcosmos, atribuida a Demócrito. El mismo criterio de lo útil aparece en los sofistas, Antifón y Trasímaco. Para ambos se debe distinguir entre lo útil y lo justo, y resaltando que la verdadera justicia es la de la naturaleza, donde se observa el derecho del más fuerte.(1)

---

(1) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 9-11

## **I.2. La Teoría de la justicia en el mundo antiguo.**

El pensamiento de Platón en lo referente a la Justicia podemos encontrarlo en algunos de sus Diálogos (especialmente en Sócrates, Critón y Gorgias), en la República ( Libros I y IV), en El Político y en Las Leyes . En su defensa ante la condena que le conduce a la muerte por el estrecho margen de seis votos, Sócrates hace una exposición clara y contundente de lo que entiende por justicia y por vivir justo, mantiene que es más feo y peor cometer una injusticia que ser víctima de ella, ya que lo que es justo en sí es bello, y lo que es bello es bueno y útil. De hecho, la utilidad del castigo proviene de su justicia y añade que el orador es verdaderamente grande en la medida en que aconseja al pueblo la justicia y en que teme por encima de todas las cosas hacer algo injusto.(2) En sus escritos en fase de madurez y de vejez, especialmente en la República y en Las Leyes, Platón va perfilando y profundizando su posición respecto de la justicia. En el libro primero de la República vuelve sobre la idea de que la justicia ha de consistir en decir la verdad. Tanto el Estado como el individuo han de regir su conducta por la justicia, es decir, por la idea del bien como principio exigible para alcanzar la felicidad pública y privada.

Como se dice en el Libro IV, el Estado es justo cuando las tres clases, el pueblo, los vigilantes y los filósofos, hacen cada una lo suyo, ocurriendo lo mismo con los individuos. A estas tres clases sociales corresponden también sendas virtudes, la templanza, la fortaleza y la sabiduría. La justicia, como virtud capital consiste en el equilibrio y buena relación de los individuos entre sí y con la comunidad social. De este modo, es la justicia la que rige y determina la vida del cuerpo político, que es la ciudad.

Lo más relevante de Aristóteles , en materia de justicia, lo encontramos en el Libro V de su Ética a Nicómaco, destacando, la visión que ofrece de los distintos tipos de justicia. Aristóteles distingue entre justicia general, justicia particular y justicia política, subdividiendo la segunda en justicia distributiva y justicia correctiva, y la tercera, en justicia natural y justicia legal. Aristóteles quiere mostrar que solo es feliz aquel que tiene virtudes morales, siendo la justicia la más importante, junto con la benevolencia, la Justicia es una virtud de la comunidad a la que acompañan necesariamente todas las demás, o como lo conveniente para la comunidad. (3)

---

(2) PLATON (1962): pp. 326-339

(3) ARISTÓTELES (1977): PP. 86-87



La posición de Epicuro se encuentra recogida en las Máximas Capitales. Afirma que lo justo, según la naturaleza, es símbolo de lo conveniente para no causar ni recibir mutuamente daño, insistiendo que la justicia solo existe en las relaciones recíprocas de aquellos lugares donde se establezca algún pacto para no agredir ni ser agredido.

El estoicismo representado principalmente por Zenón de Citio, su fundador, y por los estoicos de la época imperial, Séneca, Epicteto y Marco Aurelio, considera que el bien supremo se halla en el esfuerzo para alcanzar la virtud, que consiste en comportarse con arreglo a la naturaleza, es decir, a la razón. De manera esencial, la justicia se traduce, para el estoico, en obrar de acuerdo con el bien común, en la convicción de que esta tarea es acorde con nuestra naturaleza. El que comete injusticia es impío, afirma Marco Aurelio, ya que si la naturaleza ha constituido a los seres racionales para ayudarse los unos a los otros, sin que se perjudiquen, el que transgrede esta voluntad comete, evidentemente, una impiedad contra la más excelsa de las divinidades.(4)

A estas dos posiciones de epicureismo y estoicismo, cabría añadir, una fugaz mención a la figura cumbre del eclecticismo, Cicerón, a manera de puente entre la filosofía griega y el pensamiento romano. Cicerón afirmaba el carácter universal de la ley única, que se ejerce y aplica de igual manera sobre todos los seres humanos, definiéndose la justicia y la injusticia en términos de obediencia y desobediencia a la ley suprema en vigor durante los siglos que precedieron al advenimiento de las leyes escritas y a la organización de las ciudades- estado. Cicerón presupone que la justicia se ejerce en una comunidad que posee una estructura determinada y en la que se da una jerarquización de papeles o roles sociales. En su República, Cicerón identifica la verdadera ley con la recta razón, conforme a la naturaleza y vaticinando el mayor de los castigos para los que osaren desobedecerla.

Suele reconocerse que los romanos, poco inclinados a la especulación filosófica, aunque maestros en la jurisprudencia, vivieron del legado de Grecia, al menos en los conceptos y en las ideas relativas a la justicia.

---

(4) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 14-16

En el derecho arcaico romano se distinguía entre el *ius quiritium*, el *ius gentium* y el *ius honorarium*. El primero de ellos, que abarca desde los orígenes hasta el siglo III a.de C, constituía un sistema rígido y formalista, exclusivo de los ciudadanos romanos. El segundo no formalista y basado en la buena fe, se aplicaba a los que no eran ciudadanos romanos, surgiendo el tercer tipo de derecho para reforzar, completar o corregir el *ius quiritium*.

A partir del siglo I el derecho romano va cobrando una nueva fisonomía, hasta culminar en la Compilación o Corpus de Justiniano. En esta nueva etapa se parte de la clasificación tripartita de Cicerón, consistente en el *ius civile*, propio de cada pueblo, el *ius gentium*, una especie de derecho universal y aplicable en todo momento y lugar, y el *ius naturale*, integrado por postulados abstractos y generales.

El *ius* en sentido objetivo es definido por Celso como el arte de lo bueno y de lo justo. Para los romanos, el derecho, es ante todo, justicia que se cierne sobre la realidad viva del suceso humano. Y por justicia, siguiendo a Ulpiano, no hay que entender la virtud de virtudes, sino algo más terreno que establece una cierta igualdad entre los hombre y que propende a la consecución del bien común , o de forma más precisa, la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho. Hay que recordar que dar a cada uno lo suyo constituye uno de los tres conceptos fundamentales del derecho romano, *honeste vivere, adterum non laedere y suum cuique tribuere*.(5)

### **I.3. El período escolástico.**

El mundo antiguo termina en el siglo V, tomándose a veces como referencia el año de la muerte de San Agustín, es decir, el 430, quizás porque a juicio de no pocos autores, fue el último pensador clásico y el primero de los modernos . Lo cierto es que a partir de entonces, y hasta la caída del imperio bizantino en 1453, se abre un período compuesto por dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas, que abarca los siglos V al IX, supuso una gran laguna en el campo de la filosofía, constituyendo una época de transición, de aluvión, sin unidad y de relativo vacío. La segunda durante los siglos IX al XV, da cabida a la Escolástica, en la que se da una peculiar coexistencia de filosofía y teología.

---

(5) IGLESIAS, Juan (1999): pp. 56-59

A los efectos de nuestro análisis sobre la justicia podemos distinguir en este amplio arco de tiempo, por una parte, una primera influencia platónica-agustiana, y por otra, la reaparición de Aristóteles en el siglo XIII, incorporado al pensamiento cristiano por Santo Tomás de Aquino. A ellos habría que añadir aunque no vinculados directamente al tema de la justicia a los franciscanos ingleses Duns Escoto y Guillermo de Ockam, que prepararon las bases de la ciencia natural moderna de Galileo y Newton y de la filosofía, que culminaría en el idealismo de Descartes a Leibniz.(6)

San Agustín señala en sus dos obras fundamentales, *De civitate Dei* y *Confesiones*, que la historia humana es una lucha entre dos reinos, el de Dios y el del Mundo, entre la *civitas Dei* y la *civitas terrena*. La Ley eterna divina, a la que todo está sometido, ilumina nuestra inteligencia, todo debe estar sujeto a un orden perfecto, y no basta que el hombre conozca la ley, sino que, además, es necesario que la quiera.

San Agustín destaca la importancia del <hombre interior>, el hombre debe perseguir la paz a nivel individual (paz del alma) y a nivel colectivo (paz en la ciudad) (7). Pero la paz no se puede conseguir sino en el seno de una ciudad justa. Y es efectivamente la justicia la virtud que caracteriza al ciudadano como tal y que lo conduce, junto a todos los demás, al bien común de la ciudad. Para San Agustín la justicia es ante todo una virtud, vuelve a ser una virtud, que da a cada uno lo que le pertenece. Pero la justicia se pervierte si el hombre olvida a su creador por amor a sí mismo, no siendo entonces ni hombre ni ciudadano.

El pensamiento de San Tomás de Aquino supuso, fundamentalmente, la introducción o incorporación de la filosofía griega en el seno de la doctrina cristiana. En su tratamiento de la justicia reaparecen la mayoría de las ideas de Aristóteles, aunque modificadas por las influencias del derecho natural estoico, los padres de la Iglesia y los teólogos cristianos más tardíos. Santo Tomás vino a humanizar el derecho y la justicia, lo que, sin duda, supuso una verdadera renovación de la teoría filosófica del derecho. Santo Tomás se pronuncia sobre el problema siempre difícil si las leyes son justas o injustas.

---

(6) MARIAS, Julián (1996): pp. 109-117, 155-174

(7) BESSONE, Magali (2000): pp. 56-58

En la Suma Teológica afirma que las leyes son justas cuando persiguen el bien común, o cuando la ley promulgada no excede el poder que ostenta quien la promulga y siempre que las cargas impuestas a los sujetos se repartan según las exigencias del bien común de manera proporcional. En consecuencia las leyes son injustas si no cumplen estos requisitos o si son contrarias al bien divino. Cuando las leyes son injustas, de la misma manera que señalaba San Agustín, no sólo no es exigible su obediencia, sino que, no merecen el nombre de Ley. Santo Tomás nos habla de la justicia distributiva, cuyas exigencias se satisfacen cuando cada persona recibe en proporción a su contribución a la sociedad y la justicia conmutativa, cuando se busca la restitución que, en la medida de lo posible pueda reparar un error, daño o injusticia cometido con anterioridad.

En la Suma Teológica, ( I,II, 58,12) argumenta que la justicia es una virtud superior porque procede del apetito racional y porque atañe al bien común.

#### **I.4. Del renacimiento a la Ilustración.**

Tras las reacciones voluntaristas y nominalistas de los franciscanos ingleses, ya mencionados, irrumpe la filosofía renacentista durante los siglos XV y XVI, caracterizada por una oposición al pensamiento de la Edad Media y por la restauración de la antigüedad. Pero la nueva interpretación de los clásicos se hace de manera superficial e insatisfactoria, no constituyendo en modo alguno un período metafísico creador. En efecto y como afirma Julián Marías < aun no se ha pensado con plenitud la situación ontológica de este mundo, habitado por el hombre racional y alejado de Dios, que nos había dejado la Edad Media> (8)

Vivir según la naturaleza parece ser la clave de la actitud renacentista, es preciso destacar la constitución en los siglos XVI y XVII de una ciencia natural de la mano de Copérnico, Kepler, Galileo y Newton. En esta nueva ciencia, el principio del movimiento, pasa a ser considerado como algo cuantitativo y susceptible de medirse. La nueva física que se va configurando constituye un hito fundamental en el camino que nos va a conducir a la metafísica idealista del siglo XVII con la que, podría afirmarse, se inicia la etapa moderna de la filosofía, en ella podemos encontrar pensadores como Descartes, Malebranche, Spinoza, Leibniz y Pascal.

---

(8) MARIAS, Julián (1996): pp. 184

En el ámbito específico de la justicia, vamos a considerar brevemente las aportaciones y el pensamiento de los dos últimos autores, cuyas obras fundamentales, se dieron a conocer de manera casi simultánea.

Entre los años 1669 y 1672 escribía Leibniz los *Elementos Juris Naturalis*, motivado quizá por la lectura que hace de la obra de Hugo Grocio, titulada “*De jure belli ac pacis*”.

Para Leibniz, el concepto de injusticia gira en torno al de equilibrio, que a su vez se fundamenta en la idea de armonía universal, y la búsqueda de esa armonía se convierte en el hilo conductor de toda la obra (**estudio preliminar de Tomás Guillén Vera en Leibniz (1991) pp IX-XLII**). Las definiciones que ofrece Leibniz en sus *Elementa*, son claras, precisas, inequívocas y afortunadas, trasluciéndose en ellas su formación matemática y la inspiración cartesiana. Amor, belleza, armonía, equilibrio y prudencia son términos que el filósofo-matemático alemán utiliza en su larga disquisición sobre la justicia.

Para Blaise Pascal, su visión de la justicia se debe fundamentalmente a la imposibilidad de los hombres de alcanzar la verdadera justicia, que es la de Dios. Es un planteamiento posibilista y pragmático, no obstante esa justicia terrena, frágil, efímera y convenida, necesita contar con algunas garantías destacando la imaginación y el poder.

De manera paralela al idealismo racionalista al que pertenecen los autores que acabamos de citar, se desarrolla en Inglaterra, entre los siglos XVI y XVII, una corriente filosófica caracterizada por su empirismo sensualista, y que junto a la obra de pensadores escoceses y de filósofos de la Ilustración, ejerció una influencia decisiva en la configuración de la sociedad europea y en el nacimiento y en la consolidación de la economía.

En este colectivo podrán incluirse nombres como Hobbes, Locke, Hume, Montesquieu, Rousseau, Bentham y Smith.

Para Thomas Hobbes, el hombre es un ser fundamentalmente antisocial, comportándose como un lobo para los demás ( *homo hominis lupus*), de ahí la necesidad imperiosa de crear un Estado de carácter tan absoluto como el del derecho que de él emana.

En sus dos obras más importantes, *De Cive* y *Leviathan*, se resalta que en el proceso que conduce a la creación del Estado media un contrato, acuerdo o *pactum subiectionis* en el que los individuos renuncian a sus derechos a cambio de la protección y del arbitraje del soberano, que pasa así a ser el único titular de los mismos.

Con Hobbes, puede hablarse de un derecho natural moderno en contraste con el derecho natural clásico, ya que marca una ruptura decisiva respecto a la filosofía social que legaron Platón y Aristóteles. Con Hobbes se sustituye la concepción aristotélica de la felicidad y del bienestar humanos por otra en la que el hombre lucha por su autopreservación y autodeterminación, lo que en cierta medida redundaba en la limitación y en el control de los poderes del soberano.

Para Locke la idea de la justicia está vinculada a la ley de la naturaleza, que es siempre la ley de la razón. El filósofo inglés considera que la justicia se encuentra inseparablemente ligada a una ley de la naturaleza o a una ley positiva de la sociedad civil.

Montesquieu, distinguía amparándose en la constitución inglesa, entre un poder ejecutivo del monarca, un poder legislativo encomendado a las dos cámaras y un poder judicial encomendado a los “seres inanimados”, que son los jueces, como escribe en una de sus leyes fundamentales, “El espíritu de las Leyes”. La idea de justicia es para él anterior y superior a todas las leyes humanas, y aun en el caso de que Dios no existiese deberíamos amar la justicia.

Para Rousseau debemos reconocer la bondad innata del hombre corrompido, por la civilización. Surge la necesidad de un “contrato social” por el que se asegura esa libertad originaria y la igualdad natural de los hombres, así como la mejora de la condición humana y muy especialmente el logro de la justicia y la moralidad. Dicho contrato de carácter tácito constituye el origen de la sociedad y el Estado, y a él se llega desde el estado de naturaleza, mediando la voluntad como elemento clave y definitivo. Rousseau distingue entre una voluntad particular y una voluntad general. Esta última tiene a la igualdad, mientras que la voluntad individual persigue el propio interés o intereses particulares. Si hay colisión entre ellas, prevalece la voluntad general, pudiendo incluso el Estado obligar al individuo a ser libre. La voluntad general, cuyo ejercicio o aplicación no es otra cosa que la soberanía, es bien distinta de la suma de las voluntades particulares, tiene un papel regulador y constituye la expresión del poder legislativo. La justicia supone la obediencia al poder legítimo y se establece asegurando la libertad civil y la igualdad civil.

Para el filósofo y economista inglés John Stuart Mill, lo justo no es solamente una especie o subespecie de lo útil, así cuando aborda el problema de la abolición de la discriminación de sexos en su obra *The Subjection of Women* ( 1869) dejaba claro que no obedecía a razones de utilidad, sino a buscar relaciones humanas reguladas por la justicia en vez de por la injusticia, << To which let me first answer, the advantage of having most universal and pervading of all human relations regulated by justice instead of injustice>>.

Ello no obstante, las cosas se complican cuando el filósofo y economista inglés plantea la igualdad y la imparcialidad como los dos principios básicos en el ámbito de la justicia distributiva y social, pues ello, por su propia naturaleza, abre una puerta para acceder al mundo de la satisfacción, de la utilidad y del bienestar, o lo que es lo mismo, al mundo de la economía tal como había sido concebido desde los clásicos. De hecho, Stuart Mill deja claro que la apelación directa al principio de utilidad ha de limitarse a aquellos casos en los que se producen conflictos y colisiones entre las propias reglas y normas de la justicia.

Es en el Capítulo V de su *Utilitarianism*, donde surgen los problemas relativos a la concepción de la justicia al margen, o no, de la utilidad, aunque parece ser cierto que el conflicto entre el imperativo de la justicia, en el sentido de respeto incondicional de los derechos y de la dignidad igual de cada uno, y el imperativo de la mayor felicidad para el mayor número-que puede exigir eventualmente el sacrificio de algunos de esos derechos- se halla en la base de la polémica contemporánea.

Probablemente con el propósito de atemperar los efectos de esa polémica que ya se iniciaba, Stuart Mill, en una carta escrita el 10 de octubre de 1861 a su traductor francés, Dupond-White, afirmaba, < Como muchos franceses, usted parece creer que la idea de utilidad en Inglaterra constituye la filosofía dominante. Pero no es así, aunque comprendo que se pueda ver en ella una cierta analogía con el espíritu de la nación británica >.

### **I.5. El idealismo alemán; Kant y Hegel.**

La etapa racionalista, que se inicia con Descartes y se ve espoléada por el sistema metafísico de Leibniz, culmina con la figura y la obra excepcionales de Emmanuel Kant.

A lo largo de sus obras , *Crítica de la razón práctica* ( 1788), *metafísica de las costumbres* (1797), *Crítica del juicio* ( 1790), *Religión* ( 1797), ofrece su visión respecto a las relaciones entre derecho y moral, entre derecho positivo y derecho natural y entre la filosofía y el derecho.

Cuando habla de la estructura de una constitución republicana hace referencia a los principios de libertad de los miembros de la sociedad en cuanto hombres, de dependencia respecto a la una legislación común, en cuanto súbditos, y de igualdad de todos, en cuanto ciudadanos. Cabe interpretar que en el esquema filosófico de Kant, la justicia, más allá de los tipos y definiciones reseñados, se encuentra situada en la parte más alta de la escala de valores, en correspondencia con los deberes de virtud, y sometida a la verificación interna, en tanto que la ley se halla ubicada en una posición inferior, en correspondencia con el deber jurídico, y sometida a la verificación externa.(9)

Hegel por su parte reprocha toda ética de tipo kantiano en el que no haya lugar para ninguna transformación, ninguna adquisición, ningún nacimiento, ninguna caducidad. Muy al contrario, según la concepción hegeliana, la virtud, que hay que entenderla como modificación de lo vivo, puede ser o no ser, nacer y perecer. La filosofía del derecho hegeliana se inscribe en su filosofía general pudiendo por ello situarse en el marco de un racionalismo absoluto y dialéctico. Debido precisamente a la relación entre lo real y lo racional, no se plantea el problema de la conexión entre el derecho natural y el derecho positivo, ya que ambos se dan a la vez e inseparablemente, aunque es preciso resaltar el seso antiiusnaturalista de Hegel dado su rechazo a considerar al hombre en general en estado de naturaleza. En sus principios de la filosofía del derecho afirma textualmente ; < Lo que el derecho es en sí está puesto en su existencia objetiva, es decir, determinado para la conciencia por medio del pensamiento y conocido como lo que es justo y tiene validez: es la ley. Por esta determinación el derecho es derecho positivo>

Para Hegel, una sociedad justa, no es el producto de la razón abstracta, ni de la lógica de los intereses privados, sino < el resultado históricamente posible de la mediación entre la fuerza del concepto, el impulso crítico de la razón y el grado de desarrollo histórico-institucional de una determinada época.> (10)

---

(9) KANT, Emmanuel (1995): pp. 15

(10) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 36-37



## **I.6. La concepción moderna de la Justicia.**

La visión histórica de la Teoría de la Justicia debe completarse con el pensamiento de tres grandes autores, Hans Kelsen, John Rawls y Ronald Dworkin, vienes el primero y norteamericanos los otros dos.

En la obra de Kelsen se puede distinguir la etapa europea y la americana. En la primera etapa comienza en el ámbito del derecho público, quedando patente que el Estado es tan solo la expresión de la unidad del ordenamiento jurídico, una mera personificación del derecho. El derecho es norma, distinguiéndose de las normas morales, ya que aquellas sancionan su no cumplimiento.

La etapa americana comienza en 1941, año en el que publica su “Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence”. Su contacto con el sistema jurídico americano le lleva a afianzarse en una teoría del derecho radicalmente realista, en el sentido de teoría del derecho positivo o real y no natural o ideal y advirtiéndolo de los peligros que podrían derivarse de la confusión entre los términos de derecho y de justicia.

El derecho no se reduce a un conjunto de reglas jurídicas inscritas en los códigos existentes, sino que hay que contar con la necesidad de hacer interpretaciones de la ley basándose en principios generales y en la moral, aunque ésta hay que entenderla en un sentido general y no como la moral de un individuo o de un juez concreto. Esta constituye una pieza clave del pensamiento de Ronald Dworkin, encuadrado en el progresismo liberal americano de los años setenta, Dworkin rechaza los postulados del positivismo legalista, que de Hobbes a Kelsen, pasando por Hegel, asocian justicia y legitimidad a legalidad. El derecho se concibe así como una compleja actividad de interpretación en la que normas y principios jugarían, como elementos, un papel esencial.

Todo esto, podría llevar a poner en cuestión tal o cual ley específica, llegando incluso a desobedecerla por considerarla injusta, algo que no es nuevo y que ya fue planteado por Hart en 1963, a este tema dedica Dworkin el capítulo octavo de su obra *Taking Rights Seriously*, en el que analiza las distintas maneras de reaccionar ante una ley considerada dudosa o confusa y, eventualmente, susceptible de no ser cumplida.

Para Ronald Dworkin no solamente las normas constituyen o forman parte del sistema, sino también los principios que resultan, por tanto, inmanentes al ordenamiento y que representan un límite a la actividad judicial, que ha de tenerlos asimismo en cuenta, especialmente ante los casos difíciles.(11) Considera que carece de sentido la separación entre derecho y moral, admitiendo claramente la existencia de una solución justa.

La búsqueda de esta solución o, lo que es lo mismo, el objetivo de la justicia lo hace recaer el jurista y teórico de la política americano en la igualdad como principio informador, o como derecho fundamental de cada uno a la misma atención y al mismo respeto. El principio básico inspirador sería para Dworkin, pues, la igualdad en un sentido muy amplio y, a la vez, elemental, pasando entonces la libertad a convertirse en una consecuencia de la misma, en el sentido del hecho de que todo ciudadano posee el derecho original a ser tratado de la misma manera por los poderes públicos.(12)

Al abordar este tema Dworkin utiliza la expresión liberal conception of equality, poniendo de relieve que en el ámbito de la teoría política ello supone plantearse cuáles son las desigualdades de bienes, oportunidades y libertades que podrían permitirse. En efecto, admitiendo que los ciudadanos gobernados, según esa concepción liberal de la igualdad, tienen derecho a la misma atención y al mismo respeto, cabría hablar de dos tipos diferentes de derechos comprendidos en un marco general y abstracto. El primero de ellos se refiere a un trato igual, es decir, a la misma distribución de bienes y oportunidades, en tanto que el segundo se ocupa en realidad de garantizar idéntica atención y consideración en la fase de decisión política acerca de cómo son asignados dichos bienes y oportunidades.

Dworkin habla de libertad en plural, de libertades concretas, lo que hace más fácil y comprensible la <subordinación > de aquélla al principio básico de igualdad. Sin embargo, y actuando como un elemento compensador, la concepción liberal de dicha igualdad establece límites claros y severos a eventuales argumentos políticos que pudieran utilizarse para justificar cualquier restricción de la libertad.

En el año 1971 se publica *A Theory of Justice*, de John Rawls, sin duda alguna la obra paradigmática en su campo, hasta el punto que el resto de su producción gira en torno a su obra seminal y estando considerado como el autor más influyente de la teoría contemporánea de la justicia. Su teoría tiene muchos componentes, pero comenzamos con lo que John Rawls llama < la prioridad de la libertad >.(13) La formulación que hace el propio Rawls de esta prioridad es relativamente moderada, pero esa prioridad cobra especial importancia en la

---

(11) DWORKIN, Ronald (1966): pp. 182

(12) DWORKIN, Ronald (1966): pp. 273

(13) SEN, Amartya (2000): pp. 86

teoría libertaria moderna que considera que muchas clases de derechos (que van desde las libertades personales hasta los derechos de propiedad) tienen una prioridad política casi absoluta frente a la consecución de objetivos sociales (incluida la eliminación de las privaciones y de la miseria). Estos derechos adoptan la forma de <<restricciones secundarias >>, que sencillamente no deben violarse. Los procedimientos que se idean para garantizar los derechos, que han de aceptarse cualesquiera que sean sus consecuencias, no se encuentran (según esta teoría) en el mismo plano que las cosas que podemos considerar deseables ( las utilidades, el bienestar, la igualdad de los resultados o de las oportunidades, etc..) En esta formulación, pues, la cuestión no es la importancia comparativa de los derechos, sino su prioridad absoluta.

La razón para conceder una prioridad tan absoluta a la libertad puede discutirse demostrando la fuerza de otras consideraciones, incluidas las necesidades económicas ¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que puede ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales?,(14) esta cuestión fue planteada convincentemente hace mucho tiempo por Herbert Hart de una forma general ( en un famoso artículo publicado en 1973). John Rawls ha reconocido la fuerza de este argumento en su libro posterior *Political Liberalism* y ha sugerido la forma de incorporarlo a la estructura de su teoría de la justicia.

Ya en las primeras páginas de su obra principal Rawls se pronuncia de manera clara e inequívoca sobre la pieza clave de la misma: < La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, así como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por simple y elegante que parezca, deberá ser abandonada o modificada si no es verdadera>.(15)

Ello no es sino el punto inicial o de partida del camino que ha de conducirnos a la idea de sociedad justa con los correspondientes discursos sobre la libertad, equidad, la igualdad o la eficiencia.

El nuevo paradigma de la teoría de la justicia implica un empeño y compromiso común no sólo a filósofos y juristas, sino también a economistas, sociólogos, politólogos, historiadores y antropólogos. El nuevo enfoque se sitúa inevitablemente en un marco de multidisciplinariedad y complejidad, señalando Rawls que estamos envueltos por el velo de la ignorancia. Se parte del hecho de que los hipotéticos participantes en la posición inicial acordarían dos principios que enunciamos a continuación; el primero consiste en reconocer una igualdad de derecho a la más amplia libertad compatible con una libertad similar para todos, en tanto que el segundo admite o autoriza desigualdades sólo cuando pueda

---

(14) SEN, Amartya (2000): pp. 87

(15) RAWLS, John (1999<sup>a</sup>): pp. 3

razonablemente esperarse que redundarían en provecho de todos y estén asociadas a posiciones y cargos accesibles a cada uno de los miembros de la sociedad.(16)

Destaca el pensamiento de Robert Nozick para quien los < los derechos económicos> que tienen los individuos no pueden quedar oscurecidos por sus resultados, por muy horribles que estos sean. Nozick hace una excepción muy excepcional a lo que denomina < horrores morales catastróficos>(17), existe la posibilidad de violar la libertad fundamental de los individuos para conseguir las cosas a las que tienen razones para conceder gran importancia, entre las que se encuentran evitar la muerte , estar bien nutridos y sanos, saber leer, escribir, contar, etc. No se pueden pasar por alto la importancia de estas libertades en aras de la prioridad de la libertad, por ejemplo puede haber grandes hambrunas sin que se violen los derechos libertarios de nadie. Las personas desfavorecidas como los parados o los pobres, pueden morir de hambre precisamente porque sus derechos económicos, por legítimos que sean, nos les dan suficientes alimentos.

Este problema podría parecer un caso especial de < horror moral catastrófico>, pero puede demostrarse que los horrores de cualquier grado de gravedad- desde las grandes hambrunas hasta la desnutrición habitual y el hambre endémica pero no extrema- son compatibles con un sistema en el que no se violen los derechos libertarios de nadie.

Concluye con ello la evolución de la Teoría de la Justicia a lo largo del tiempo, su contenido y alcance, su trascendencia y valoración, sus tipificaciones y concepciones, así como su vinculación con la filosofía, la moral, el derecho y las diferentes ramas de la ciencia y el saber.

### **A MODO DE RESUMEN.**

Desde un punto de vista histórico y teórico, la justicia en el pensamiento clásico presenta una doble acepción o vertiente, la justicia como virtud universal que rige y armoniza el comportamiento de los individuos, tanto considerados aisladamente como en sociedad. En la segunda acepción de la justicia nos adentramos en el mundo del derecho y de la política en cuanto se hallan estrechamente vinculados al de la ética. De forma muy clara esta segunda expresión latina está reconociendo a toda persona sujeto y objeto de la justicia el derecho a realizarse a sí mismo en sus fines y en sus bienes primarios y esenciales.

---

(16) RAWLS, John (1999b): pp. 53

(17) SEN, Amartya (2000): pp. 89-90

Muy diferente es la visión de la justicia en el pensamiento moderno en el que destaca una concepción relativista que considera que la justicia absoluta constituye una ideal irracional. Hans Kelsen sostiene la casi imposibilidad de contar con una fundamentación de las normas morales aceptable universalmente, al menos sin caer en absolutismos metafísicos o teológicos. Por ello no puede hablarse de un criterio objetivo de justicia, lo que explica que Kelsen subraye los peligros que podrían derivarse de la confusión entre aquella y el derecho, es decir, entre los términos de < derecho> y <justicia>(18).

En cualquier caso, el armazón de una pretendida teoría de la justicia, tendría que contar con un conjunto de variables y relaciones que expresen y sinteticen determinadas leyes del comportamiento en el ámbito de la teoría política, de la ciencia del derecho y de la ciencia económica, fundamentalmente, sin olvidar otras tareas limítrofes de referencia.

Permítasenos comenzar con una parábola (19),” Annapurna quiere que le limpien el jardín, que ha estado descuidado, y tres trabajadoras paradas- Dinu, Bishanno y Rogini,- desean hacer el trabajo.

Anapurna puede contratar a cualquiera de ellas, pero el trabajo es indivisible y no se puede repartir entre las tres. A Anapurna cualquiera de ellas le haría más o menor el mismo trabajo a cambio de una retribución más o menor parecida, pero como es una persona reflexiva, se pregunta a quién debería dar el trabajo.

Se entera de que aunque las tres son pobres, Dinu es la más pobre de las tres, todo el mundo está de acuerdo en ello. Esto lleva a Anapurna a mostrarse bastante inclinada a contratarla ¿Qué puede haber más importante-se pregunta- que ayudar a la más pobre?.

Sin embargo, también se entera que Bishanno se ha emprobrecido recientemente y está muy deprimida por su situación, Dinu y Rogini en cambio tienen experiencia en ser pobres y están acostumbradas, Todo el mundo está de acuerdo que Bishanno es quien está más triste de las tres y que se pondría más contenta que las otras dos. Este planteamiento lleva a Anapurna a mostrarse bastante favorable a la idea de dar el trabajo a Bishanno ( no cabe duda -se dice- de que la primera prioridad debe ser que deje de estar triste).

---

(18) KELSEN, Hans (1948): pp. 383

(19) SEN, Amartya (2000): pp. 77-79

Pero a Annapurna también le dicen que Rogini padece una enfermedad crónica- que lleva estoicamente- y que podría utilizar el dinero que ganara para liberarse de ese terrible mal. Annapurna se pregunta s, no obstante, lo correcto no sería dar el trabajo a Rogini, influiría muchísimo en su calidad de vida y en la libertad de padecer la enfermedad.

-Annapurna se pregunta ¿Qué debe hacer?, reconoce que si solo supiera que Dinu es la más pobre (y no supiera nada más) , optaría por darle el trabajo a ella.

-También piensa que si sólo supiera que Bishano es la que está más triste y es la que más contenta se pondría si tuviera la oportunidad de trabajar (y no supiera nada más), le daría a ella el trabajo.

-Y observa que si la enfermedad degenerativa de Rogini pudiera curarse con el dinero que ganara (y no supiera nada más), tendría una clara y sencilla razón para darle el trabajo a ella “.

Este sencillo ejemplo plantea algunas cuestiones interesantes de índole práctica, pero lo importante es subrayar que si se conocen los tres hechos la decisión se basa en la información a la que se dé más peso. El argumento igualitarista favorable a Dinu centra la atención en la falta de renta, el argumento utilitarista de Bishanno centra la atención en la medición del placer y la felicidad, el argumento de la calidad de vida de Rogini se centra en atención a los tipos de vida que puede llevar cada una de las tres personas.

Esta construcción teórica será más o menos factible y acabada en función del criterio-  
guía que utilicemos en nuestro análisis y de la corriente objeto de estudio elegida.

A este respecto debemos señalar que las más importantes corrientes sobre la teoría de la justicia, serían las siguientes;(20)

- Comunitarismo.
- Contractualismo.
- Intuicionismo.
- Utilitarismo y libertarismo

El comunitarismo considera que el ser humano, más que un individuo abstracto, es una persona que por nacimiento pertenece a diferentes comunidades (familiares, lingüísticas, culturales, etc.) y cuya historia concreta se enraíza en las de esas comunidades. Para los partidarios de esta corriente el ser humano es incapaz de alcanzar la felicidad o el bien fuera o al margen de una comunidad determinada.

Para los partidarios del contractualismo la teoría del contrato puede subdividirse en tres amplias categorías. En la primera de ellas, representada fundamentalmente por Hobbes y Hume, se da una visión de la justicia como “ventaja mutua”, entendiendo que el contrato social es un compromiso que faculta a los individuos para conseguir sus objetivos respectivos de la manera más armoniosa y adecuada posible.

La segunda categoría, en la que incluiríamos a Rousseau y a Kant, pone de relieve una visión de la justicia como “ imparcialidad “, en tanto que la tercera, localizada en la obra de Rawls, destaca la idea de reciprocidad, que consiste en la predisposición por parte de cada uno a cooperar en un esquema en el que los demás mantienen esa misma actitud.

Quizá lo más esencial, definitivo y permanente del contractualismo, clásico o moderno, sea el hecho, como dice Hobbes, de que las definiciones de lo justo o de lo injusto, de la ley, del contrato, etc., sobre las que descansa el orden político son resultado de la invención y del acuerdo de los hombres, con independencia de las condiciones de partida.

---

(20) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 51

El intuicionismo, por su parte, es una doctrina que asume no solamente que tenemos una pluralidad de principios, sino también, y ello es realmente lo importante, que no hay otra regla sino la intuición para solventar los conflictos que entre ellos puedan plantearse.

Para los utilitaristas entre los que destacan además de Bentham, David Hume y John Stuart Mill, sostienen que la acción moralmente buena es la que maximiza la utilidad, es decir, la que satisface el mayor número de preferencias. El individuo, en la búsqueda de su felicidad, tiene que establecer límites a sus pasiones egoístas con el fin de hacer posible el bien común. Los principios utilitaristas se basan, en última instancia, sólo en las utilidades, y aunque por el camino puedan tenerse muy en cuenta los incentivos, es la información sobre la utilidad la que se considera a la larga la única base correcta para evaluar la situación o para evaluar actos o normas. En la versión clásica del utilitarismo, tal como la formula Jeremy Bentham, la utilidad es el placer, la felicidad o la satisfacción.(21)

En las versiones modernas del utilitarismo, el contenido de la utilidad suele ser diferente, no es el placer, la satisfacción o la felicidad sino la satisfacción del deseo o algún tipo de representación de la conducta de elección de una persona, < ...The key to this, in most writings, has been some version of what we now call incomplete information>(22)

Para el pensamiento libertario, a diferencia de la teoría utilitarista, no le interesa directamente ni la felicidad ni la satisfacción de los deseos, y su base de información está formada por diversos tipos de libertades y derechos.

El libertarismo defiende al ciudadano frente a los poderes partiendo del hecho de que los individuos tienen unos derechos de una fuerza y un alcance tales que es difícil concebir que pueda haber un poder superior a ellos., esta corriente no se adhiere a la teoría anarquista en el sentido estricto del término, ya que se postula un estado <minimal>, se trata de un “night-watchman State”, una especie de vigilante nocturno que se limita a las funciones de protección contra la fuerza, el robo o el fraude y a garantizar el cumplimiento de los contratos.(23)

---

(21) SEN, Amartya (2000): pp. 80

(22) BROSIO, G and HOCHMAN, HM (1999): pp. 16

(23) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 53



Supone la negación del estado del bienestar, de la justicia distributiva y de cualquier solución estatista al problema de la igualdad social, se trataría en realidad, de un enfoque negativo que no aporta respuestas ni a la teoría de la justicia ni a la teoría política, su exponente más contemporáneo es la <prioridad de la libertad> del ya mencionado John Rawls, que no ha pasado desapercibido para autores como Amartya Sen (24), al señalar que para que sea razonable la prioridad de la libertad incluso en los países que son muy pobres, habría que matizar de manera considerable el contenido de esa prioridad. Eso no quiere decir, sin embargo, que la libertad no deba tener prioridad, sino, más bien, que la forma de esa demanda, no debería llevar a pasar por alto fácilmente las necesidades económicas. De hecho, es posible distinguir entre:

1. la propuesta estricta de Rawls de que la libertad debe tener absoluta prioridad en caso de conflicto.
2. Y su procedimiento general de distinguir nuestra libertad personal de otros tipos de ventajas que deben recibir un tratamiento especial.

La cuestión fundamental no es la prioridad absoluta sino si la libertad de una persona debe tener exactamente la misma importancia (no más) que otros tipos de ventajas personales, por ejemplo las rentas, las utilidades, etc. En particular, la cuestión es si la importancia de la libertad para la sociedad se refleja suficientemente en el peso que tendería a darle la propia persona en su valoración de su ventaja total. La tesis de la prioridad de la libertad (incluidas las libertades políticas y los derechos humanos básicos) cuestiona que sea correcto juzgar la libertad sólo como una ventaja –como una unidad adicional de renta– que recibe la propia persona de esa libertad.

Para evitar malentendidos, señala el autor que lo relevante no es el valor que conceden y tienen razones para conceder los ciudadanos a la libertad y a los derechos en sus valoraciones políticas. Muy al contrario, la salvaguardia de la libertad ha de estar relacionada, en última instancia, con la aceptabilidad política general de su importancia. Lo relevante, es más bien, el grado en que el hecho de tener más libertades o más derechos aumenta la propia ventaja personal del individuo, que no es más que una parte de lo que está en juego. Nuestra tesis es que la importancia política de los derechos puede ser muy superior al grado en que el hecho de tener estos derechos aumenta la ventaja personal de los que los tienen.

---

(24) SEN, Amartya (2000): pp.86 88

Los intereses de otros también son importantes (ya que las libertades de las diferentes personas están interrelacionadas), y la violación de la libertad incluso es una trasgresión de procedimiento a la que podemos tener razón en oponernos por ser algo malo en sí mismo. Existe, pues, una asimetría con otras fuentes de ventaja individual, por ejemplo las rentas, que se valorarían en gran medida en función de lo que contribuyen a las respectivas ventajas personales. La salvaguardia de la libertad y de los derechos políticos básicos tendría la prioridad de procedimiento que se deriva de esta importancia asimétrica.

En el mismo sentido la teoría de Nozick de la prioridad política independiente de las consecuencias adolece de una considerable indiferencia hacia las libertades fundamentales que acaban teniendo –o no– los individuos.

Es difícil que podamos estar de acuerdo con aceptar las simples reglas de procedimiento independientemente<sup>(25)</sup> de sus consecuencias, independientemente de los horribles e inaceptables que sean estas consecuencias para la vida de las personas afectadas. En cambio, el razonamiento basado en las consecuencias puede conceder una gran importancia al respeto o la violación de las libertades individuales (e incluso puede darles un trato favorable) sin dejar de lado otras consideraciones, incluida la influencia real de los respectivos procedimientos en las libertades fundamentales que tienen los individuos.

Para Nozick el Estado es casi innecesario porque más allá de la protección mínima de los derechos que sí le corresponde, la acción estatal pública trae consigo una injustificada interferencia con los derechos privados. (26)

Dejar de lado las consecuencias en general, incluidas las libertades que consiguen o no –ejercer los individuos, difícilmente puede ser una base satisfactoria de un sistema de evaluación aceptable.

Desde el punto de vista de la base de la información, el pensamiento libertario como enfoque es demasiado limitado. No sólo deja de lado las variables a las que la teoría utilitarista y el enfoque basado en el bienestar conceden gran importancia, sino también las libertades más básicas de las que tenemos razones para valorar y exigir.

---

(25) SEN, Amartya (2000): pp. 90

(26) BROSIO, G and HOCHMAN, H.M. (1999): PP XV.

Aunque se conceda un status especial a la libertad, es muy poco razonable sostener que tendría una prioridad tan absoluta e inexorable como insisten las teorías libertarias que debe tener. Necesitamos una base de información de la justicia más amplia.

Las desventajas del enfoque utilitarista también pueden atribuirse su base de información. De hecho no es difícil encontrar defectos en la concepción utilitarista de la justicia y por mencionar algunos de ellos citaremos los siguientes:

- 1) **Indiferencia hacia la distribución.** El cálculo utilitarista tiende a no tener en cuenta las desigualdades de la distribución de la felicidad (sólo cuenta la suma total con independencia de lo desigualmente o no que esté distribuida).
- 2) **Desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad.** El enfoque utilitarista no concede ninguna importancia intrínseca a los derechos y libertades (éstos sólo se valoran indirectamente y en la medida en que influyen en las utilidades).
- 3) **Adaptación y condicionamiento mental.** Ni siquiera es muy sólida la concepción que tiene el enfoque utilitarista del bienestar individual, ya que puede dejarse influir fácilmente por el condicionamiento mental y las actitudes de adaptación. Centrar la atención sólo en las características mentales (como el placer, la felicidad o los deseos) puede ser especialmente restrictivo cuando se realizan comparaciones interpersonales del bienestar y de las privaciones. Nuestros deseos y capacidades para experimentar placer se adaptan a las circunstancias, sobre todo para hacer que la vida resulte soportable en las situaciones adversas. El cálculo de la utilidad puede ser muy injusto para las personas persistentemente desfavorecidas, por ejemplo, los habituales desvalidos de las sociedades estratificadas, las minorías siempre oprimidas en las comunidades intolerantes, los aparceros tradicionalmente precarios que viven en el mundo de incertidumbre, los trabajadores explotados día tras día en sistemas económicos explotadores y las amas de casa subyugadas de manera desesperada en culturas gravemente sexistas.

Las personas desvalidas tienden a aceptar sus privaciones debido a su mera necesidad de sobrevivir, por lo que pueden carecer del coraje necesario para exigir un cambio radical e incluso, carentes de ambiciones, pueden adaptar sus deseos y sus expectativas a lo que consideran factible.(27)

La medida mental del placer o del deseo es demasiado maleable para ser una guía sólida de las privaciones y de las desventajas.

Es importante, pues, no sólo tener en cuenta el hecho de que en la escala de utilidades las privaciones de las personas persistentemente desvalidas pueden parecer ahogadas y silenciadas, sino también favorecer la creación de las condiciones necesarias para que los individuos tengan verdaderas oportunidades de juzgar el tipo de vida que les gustaría vivir. Los factores sociales y económicos, como la educación básica, la asistencia sanitaria elemental y la seguridad de empleo son importantes no sólo por derecho propio, sino también por el papel que pueden desempeñar a la hora de brindar a los individuos la oportunidad de abordar el mundo con coraje y libertad. Estas consideraciones requieren una base de información más amplia, que centre especialmente la atención en la capacidad de los individuos para elegir la vida que tiene razones para valorar.

Aun sin entrar a examinar las fórmulas exactas que utilizan el utilitarismo o el pensamiento libertario para caracterizar la justicia, basta comparar sus bases de información para ver claramente que tienen una visión muy diferente y casi siempre incompatible de la justicia.

A menudo se invoca en las discusiones económicas el concepto de la justicia y es obvia la pertenencia del término a una evaluación económica. Si ponemos en relación la justicia con el utilitarismo, se puede ver como amalgama de tres principios distintos, el principio del bienestar, el de mayor rango y el de las consecuencias. Una teoría de la justicia puede formarse con cada uno de esos principios y de hecho en la literatura que se ha desarrollado en décadas recientes, cada uno de esos principios se ha desafiado seriamente.(28)

Como se puede comprobar con todas estas corrientes parece sensato abandonar toda idea de desarrollar una teoría monista de la justicia y de subordinar a un valor supremo todos los demás valores.

---

(27) SEN, Amartya (2000): pp.85-86

(28) SEN, Amartya (2000): pp 1039

Se da además el hecho de que a los cinco intentos que se han reseñado de esbozar una teoría de la justicia podría añadirse un conjunto de aportaciones enormemente críticas, ambiciosas en sus planteamientos y de contenido eminentemente cualitativo y de difícil cuantificación.

## BIBLIOGRAFIA

- SEN, Amartya (1997): “ Justicia”, The New Palgrave, Macmillan.
- SEN, Amartya (2000): “ Desarrollo y Libertad” Editorial Planeta, Barcelona.
- ARISTOTELES (1997): “Política “, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- BESSONE, Magali (2000): « La Justice », Flammarion, Paris.
- BROSIO ,G and HOCHMAN, H.M (1999) : “ Economic Justice. Introduction”, Elgar Reference Collection.
- DWORKIN, Ronald (1996): “Taking Rights Seriously”, Duckworth, London.
- FERNANDEZ DIAZ, Andrés (2001): “Sobre la Teoría de la Justicia; una primera aproximación”. Revista Española de Control Externo, nº9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- IGLESIAS, Juan (1999)Derecho Romano, Ariel. Barcelona.
- MARIAS, Julián (1996): Historia de la Filosofía, Editorial Revista de Occidente, S.A. , Madrid.
- PLATON (1962): Diálogos. La República o El Estado , EDAF, Madrid.
- KELSEN, Hans (1948): “Law , State an Justicia in the Pure Theory of Law”, Yale Law Journal, 57.

- RAWLS, John (1971) (1999a): “ A Theory of Justice”, Oxford University Press.
- RAWLS, John (1999b): “Justicia como equidad”, Tecnos, Madrid.

## **CAPÍTULO II**

### **La estructura territorial de las administraciones públicas**



## **CAPÍTULO II**

### **LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

La configuración convencional o unitaria del Estado nacional ha consistido habitualmente a lo largo del tiempo en distinguir entre el gobierno o la gestión central, la organización regional, y el gobierno o gestión local, residiendo de manera preferente el protagonismo en los niveles primero y tercero, teniendo además en cuenta que es en realidad en este último –el local- en el que se puede localizar el germen o núcleo de lo que sería posteriormente el poder gubernamental o de la nación.

Obviamente ha habido no pocas desviaciones del modelo central o prototipo, dependiendo del grado de descentralización aceptado, de las circunstancias y evolución histórica de cada país o del mayor o menor predominio de un espíritu o sentimiento jacobino, por citar tan sólo algunos de los factores condicionantes del proceso.

Pero el panorama ha ido modificándose y en algunos casos de manera muy sensible. De hecho resulta evidente que hoy predominan fuerzas centrífugas respecto a la estructura gubernamental que se producen siguiendo dos direcciones bien distintas. Así, por una parte, y en el marco de una creciente interdependencia y globalización nos encontramos con una dirección o plano supranacional en tanto que por otra se detecta el desplazamiento simultáneo hacia el nivel local, con una progresiva –o al menos ello es lo que se pretende- profundización y avance en esta otra dirección. Y a ello hay que añadir, en no pocas ocasiones, el surgimiento espontáneo o forzado, natural o artificial de una intensa dinámica regionalizadora como un nivel intermedio de nuevo cuño y con propósitos y objetivos más ambiciosos como es el caso, que en su momento abordaremos, del “Estado Autonómico” como variante del Estado nacional español.

Todo ello ha llevado a los estudiosos e interesados por estos temas a la búsqueda de una estructura gubernamental óptima en el seno de áreas geográficas concretas, destacando en este intento el estudio y la atención, dedicados al modelo federal. (1)

---

(1) CARAMÉS VIÉITEZ, Luis (2002): p.2

Resulta evidente, como ya puntábamos en la introducción, que la gestión pública y sus exigencias ineludibles de eficiencia y equidad adquiere una nueva dimensión cuando se proyecta en el ámbito territorial con la estructura actual y la que parece que se va gestando o configurando de cara a un futuro ya cercano. Analicemos a continuación, en una primera aproximación, cuál es la estructura territorial de la gestión pública, destacando principalmente los niveles de descentralización en la Unión Europea, con una primera referencia al caso español, del que, como sabemos nos ocuparemos con detalle más adelante. Al mismo tiempo destacaremos las nuevas tendencias en los gobiernos locales que, en lo que a España respecta, constituye un tema de creciente actualidad e importancia, por lo que ya desde un primer momento debe acaparar un porcentaje importante de nuestra atención y análisis.

### **II.1 La descentralización de la Unión Europea.**

Los niveles de gobierno descentralizados en los distintos estados de la Unión Europea muestran una gran heterogeneidad que se deriva tanto de la estructura histórica tradicional como de la opción política elegida en el transcurso del debate que tuvo lugar a partir de los años cincuenta sobre el tamaño óptimo de los municipios. Como se desprende del cuadro nº 1 los niveles de gobierno descentralizados han sido muy desiguales, lo mismo que ha sucedido con los procesos de fusión de municipios.

En España este último punto ha sido irrelevante, experimentando sin embargo un gran cambio en el segundo escalón –el de las regiones- hasta el punto de constituir el Estado de las Autonomías un modelo especialísimo y sin duda muy novedoso. (2)

El cuadro referido da una idea de la gran fragmentación territorial que se ha venido produciendo en la que, por una parte, surgen problemas nuevos y complejos en el nivel de las regiones que afectan muy especialmente a nuestro país y, por otra, aparecen intensos procesos de urbanización que plantean una clara correlación entre el tamaño de los municipios y problemas numerosos e importantes de equidad y eficiencia.

---

(2) CARAMÉS VIÉITEZ, Luis (2002): pp. 4 – 5

Cuadro Nº: 1

<b><u>NIVELES DE GOBIERNO DESCENTRALIZADOS</u></b>					
<b>ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>POBLACIÓN (millones de habitantes)</b>	<b>SUPERFICIE</b>	<b>NIVEL REGIONAL</b>	<b>NIVEL DEPARTAMENTAL</b>	<b>NIVEL MUNICIPAL</b>
Alemania	82,1	356.900	16 Länder	426 Kreis	16.068 gemeinden
Austria	8,1	83.859	9 Länder	35 Bezirken	2.301
Bélgica	10,2	30.500	3 regiones	10 provincias	589 municipios
Dinamarca	5,3	43.100		16 condados	273
España	41,1	504.800	17 CC.AA.	50 provincias	8.107
Finlandia	5,1	338.000	6	20	460
Francia	60,2	551.000	26	100	36.779
Grecia	10,5	132.000		54	5.921
Irlanda	3,7	70.300	8	34 condados	151 distritos
Italia	56,9	301.200	20	95 provincias	8.074
Luxemburgo	0,4	2.600			118
Holanda	15,6	40.800		12 provincias	640
Portugal	9,9	92.400		18 distritos	305
Reino Unido	59,0	244.800	3Gales, Escocia, Irlanda del N.	56 condados	481 distritos
Suecia	8,8	449.960	8	24 condados	286

Fuente: "Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne", La Documentation Française.

El funcionamiento de la Hacienda pública en un sistema político descentralizado plantea dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas se refiere a cuáles son las funciones y responsabilidades que deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, lo que supone conocer las necesidades de gasto de ellos. La segunda se centra en cómo hay que financiar este gasto, o lo que es lo mismo, cuáles son los instrumentos financieros con que debe contar cada uno de estos gobiernos para poder hacer frente a sus objetivos y necesidades. (3)

En cuanto a la distribución de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno suele considerarse con carácter general que el gobierno central es el más indicado para llevar a cabo las funciones redistributiva y estabilizadora, como tendremos ocasión de analizar en otros momentos y capítulos de este trabajo.

Asimismo existe y se maneja un número importante de argumentos, especialmente los basados en el principio de eficiencia, para fundamentar una sólida presencia de los gobiernos subcentrales en la provisión de bienes y servicios, pues ello supone la mejor adaptación a las preferencias de los ciudadanos cuando estas son muy diferentes a lo largo del territorio. Tendremos ocasión, como hemos dicho, de profundizar en este punto acudiendo al teorema de la descentralización de Oates, al modelo de Tiebout o a la teoría de los clubs.

Por el momento nos parece oportuno adelantar, siguiendo a Castells, algunos comentarios sobre las funciones de estabilización y redistribución, así como sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización en el terreno asignativo.

Aunque es cierto que las funciones estabilizadora y redistributiva son más propias de los gobiernos centrales que tienen que velar preferentemente por la equidad y la solidaridad, sin descuidar la eficiencia, pueden hacerse unas matizaciones, en sentido, apunta Castells, de que hoy no está tan claro que los gobiernos subcentrales no puedan desempeñar un cierto papel en dichas funciones estabilizadoras y redistributivas. (4)

---

(3) CASTELLS, Antoni (2002): pp. 8-10

(4) CASTELLS, Antoni (2002): p. 8

En la primera, que ha sido motivo en las últimas décadas de una profunda revisión, esta claro que no tienen el papel protagonista, que corresponde al gobierno central. Pero, en cambio, lo que hagan estos gobiernos subcentrales en términos de gasto, déficit y endeudamiento tiene una incidencia en el incumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Por ello, aunque el gobierno central pueda establecer objetivos y reservarse todo tipo de facultades, finalmente resulta difícil su cumplimiento sin la responsabilización real de los gobiernos subcentrales, que por esta vía entran en el ejercicio de una función, la estabilizadora, que les ha estado tradicionalmente vetada. (5)

No le falta razón al profesor Castells, no sólo por lo inevitablemente positivo que tiene el proceso, sino por la propia naturaleza de la actividad económica contando, desde luego, con una capacidad de coordinación ágil y flexible, pero a la vez clara e indiscutida, por parte del gobierno central.

En cuanto a la función redistributiva, aun siendo claros los argumentos a favor de la conveniencia de atribuir esta responsabilidad al gobierno central, añade Castells, no cabe ignorar que los gobiernos subcentrales pueden llevar a cabo políticas redistributivas formuladas explícitamente como tales o, en cualquier caso como resultado de las políticas públicas que llevan a cabo.

Parece estar claro que la descentralización de la función redistributiva constituye sin duda una de las cuestiones más importantes en numerosos estados del bienestar y en el propio proceso de construcción europea, así como un desafío de primer orden para el análisis económico del sector público.

Pero los argumentos más sólidos para justificar la descentralización en términos económicos se encuentran sin duda en el terreno asignativo, aunque los beneficios de la descentralización sólo pueden materializarse induciendo algunos sacrificios potenciales en términos de eficiencia o de equidad. Sin embargo los eventuales beneficios de la descentralización, que non es neutral ni en el terreno asignativo ni en el de la equidad, dependerá de las medidas complementarias que se adopten en estrecha relación con el diseño de los ingresos de los gobiernos subcentrales.

---

(5) CASTELLS, Antoni (2002): p. 9

Hechas estas consideraciones de tipo general, sobre las que sin interrupción volveremos en breve, y teniendo en cuenta que queremos destacar la situación de la Unión Europea, recogemos en cuadro nº 2 la importancia de los distintos niveles de gobierno dentro del gasto público para un conjunto de países, federales y unitarios.

Cuadro Nº 2

<b><u>PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO</u></b>			
<b>(Porcentaje del gasto público total consolidado)</b>			
	<b><i>C</i></b>	<b><i>E</i></b>	<b><i>L</i></b>
Australia (1998)	50,2	43,7	6,1
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3
Canadá (1997)	41,1	40,7	18,2
EE.UU. (1998)	52,6	22,1	25,4
RFA (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9
Países Federales	54,7	28,4	16,9
Dinamarca (1999)	43,6	-	56,4
Finlandia (1998)	60,9	-	39,1
Francia (1997)	81,7	-	18,3
Italia (1999)	73,0	-	27,0
Holanda (1997)	73,9	-	26,1
Noruega (1998)	61,5	-	38,5
Reino Unido (1999)	74,3	-	25,7
Suecia (1999)	61,9	-	33,6
Países unitarios	66,4	-	33,6
España (2002)	48,0	36,3	15,7

Nota: C: gobierno central; E: gobiernos estatales; L: gobiernos locales.  
 Fuente: International Monetary Fund, Government Finance Statistic Yearbook 2000. Para España, Ministerio de Administraciones Públicas (2002).

Obsérvese, y en ello insistiremos más adelante, que con la excepción de Canadá, España es el país en el que se ha dado el mayor grado de descentralización, incluso por encima de países federales como Estados Unidos, Alemania y Austria debido, quizás a la peculiaridad del modelo constitucional elegido, sin entrar por el momento sin ningún tipo de valoración.

Por el momento vamos a limitarnos a introducirnos en el problema de la distribución de la gestión pública en un sistema descentralizado. Para ello, y con independencia de que dedicaremos el capítulo VI a la experiencia española utilizaremos a manera de anticipo e ilustración la información relativa a nuestro país así como las reformas que se están acometiendo.

## **II.2 La distribución de la gestión pública en un sistema descentralizado.**

Los problemas de organización y financiación de una hacienda descentralizada no son pocos ni menores, ocupando el punto central o foco del análisis de la territorialización de la gestión pública. Recientemente este tema ha ido cobrando una importancia creciente dadas las tendencias y pretensiones en el plano estrictamente político.

Si tomamos como punto de referencia por su cercanía el caso español podríamos remontarnos al Libro Blanco de la financiación autonómica elaborado en 1995 por encargo del Consejo de política Fiscal.

En el diagnóstico del Libro Blanco de destacaba que la experiencia de los quince años transcurridos desde el inicio del proceso descentralizador en España merece un juicio globalmente positivo. Sin embargo, se indicaba también con claridad que la asimetría del proceso descentralizador en la vertiente de gastos e ingresos ha planteado una serie de problemas de eficiencia y equidad, así como otro tipo de cuestiones que muy en síntesis pueden resumirse así, anticipándonos a lo que diremos en el capítulo V:

- a) Las Haciendas autonómicas no disponen de un grado suficiente de autonomía y corresponsabilidad fiscal.

- b) Conectado con el problema anterior de la falta de corresponsabilidad fiscal está el del control del déficit y el endeudamiento.
- c) El desarrollo equilibrado del sistema de financiación exige unir la solidaridad a la descentralización fiscal.

Como dice Antoni Castells “a partir de este diagnóstico se planteaban dos recomendaciones básicas para la reforma del sistema de financiación. En primer lugar, tanto por razones económicas como por motivos de coherencia política con el modelo de Estados que configura la Constitución, en la que la autonomía alcanza no sólo a los gastos sino también a los ingresos, es muy importante entender que son las Comunidades Autónomas las primeras responsables de conseguir los ingresos públicos necesarios para el normal ejercicio de sus competencias y que tales ingresos deben conseguirlos, naturalmente, de sus respectivos ciudadanos. Esto es lo que significa la descentralización política vista desde la perspectiva financiera, pues decidiendo y gestionando sus propios tributos es como las Comunidades Autónomas compartirán la responsabilidad fiscal con la Hacienda central.” (6)

Con el fin de completar el sistema, junto a esta responsabilidad financiera de cada Hacienda autonómica, hay que establecer que la responsabilidad niveladora corresponde a la Hacienda central que, mediante transferencias, debería proporcionar los recursos adicionales necesarios a las haciendas de menor capacidad tributaria para que, en todo caso, puedan financiar la oferta de servicios públicos de su competencia, independientemente de su capacidad económica.

El compromiso de solidaridad puede llevarse tan lejos como se desee, mediante la decisión de fijar un nivel de servicios garantizado para todo el territorio. Por consiguiente, autonomía y solidaridad son compatibles y, según este esquema, descentralización financiera y nivelación deberían ir explícitamente unidas. Algunas Haciendas autonómicas, las de mayor capacidad tributaria, se podrían financiar prácticamente con cargo a sus propios recursos, mientras con menor capacidad verían complementada su financiación propia con las transferencias de nivelación procedentes de la Hacienda central. El peso en cada caso de las transferencias de nivelación, dependerá, de una parte, de la capacidad tributaria de cada Hacienda y, de otra, de donde se establezca el nivel de los servicios garantizados.

---

(6) PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 191



Esta separación conceptual de las dimensiones financiera y niveladora tiene la ventaja de clarificar los cometidos e identificar a los responsables coherentemente con el modelo de organización política. La financiación incumbe a cada Hacienda y la nivelación, en cambio, es responsabilidad de la Hacienda central. Por tanto, en un sistema descentralizado, cuando las Haciendas autonómicas precisen más recursos deberán dirigirse a sus ciudadanos respectivos, en lugar de hacerlo a la Hacienda central como ha sido habitual hasta ahora. Así, la Hacienda central quedará liberada de las presiones financieras de las Haciendas autonómicas y decidirá el volumen de recursos que destina a la nivelación de los servicios públicos regionales, atendiendo a sus posibilidades financieras y a los contenidos distributivos que inspiren su política. (7)

Combinando adecuadamente las fuentes de ingresos fiscales se puede alcanzar una sustancial reducción de la brecha actualmente existente entre los ingresos propios de las comunidades y su volumen de gasto. De este modo, todas las comunidades elevarán decisivamente su dependencia de los ingresos tributarios y, con ello, su nivel de responsabilidad fiscal.

A lo largo del informe se insiste en que los tributos compartidos deberían gestionarse por una Administración tributaria igualmente compartida, tanto por razones de eficacia como por la naturaleza no territorial de los tributos considerados. Esta propuesta supone bastante más que limitarse a operar con una única Administración tributaria; se trata, por una parte, de que las Comunidades Autónomas tengan una presencia en esa Administración y, por otra, de profesionalizar la Administración tributaria replanteando viejos clichés que en nada contribuyen a la modernización de la Hacienda española.

Todas estas propuestas del Libro blanco ofrecen un punto de referencia general para valorar las disfunciones del sistema de financiación y sus posibles soluciones desde la perspectiva de su funcionamiento eficiente y del logro de los principios constitucionales que deben regir el funcionamiento de la Hacienda pública descentralizada en el Estado de las autonomías. Entre esos principios, uno de los más importantes es sin duda el de equidad. Veamos a continuación cuál es la situación actual y qué cabe esperar de las reformas en curso en relación con la eficiencia del sistema de financiación y de la equidad interterritorial.

---

(7) PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): pp. 191-192

Sobre la eficiencia y la equidad nos ocuparemos detenidamente en el capítulo V, pero sin perjuicio de ello, y siguiendo a Pérez García cabe hacer algunas consideraciones primeras y aproximativas sobre la eficiencia del sistema de financiación y respecto a la equidad al contemplar el panorama resultante de la configuración territorial.

En las actividades financieras la eficiencia se logra cuando es posible simultáneamente las preferencias de los agentes con capacidad de financiación y de los que tienen necesidad de fondos, haciéndolo con costes de transacción o intermediación mínimos. En el caso de las actividades financieras públicas, la eficiencia a de ser también un objeto, y se logra si la financiación permite financiar los programas de gasto minimizando distintos tipos de coste: los políticos derivados de la exacción fiscal, los financieros y los de gestión.

Hay que tener en cuenta que si los costes políticos de recaudar se eliminan en un nivel de gobierno porque se trasladan a otro, no se anulan para el conjunto de la Hacienda pública y, a demás, pueden tener efectos colaterales sobre las decisiones de gasto y endeudamiento. Por eso se suele señalar que la falta de corresponsabilidad fiscal es una de las causas posibles de los déficit autonómicos. No obstante, también hay que advertir que esa causa no es la única. De hecho, el endeudamiento de las Comunidades no ha hecho más que seguir la senda marcada por la Hacienda central, que sí era fiscalmente responsable y también se endeudaba. (8)

En lo que respecta a la equidad, y como señala con acierto Pérez García, el deficiente punto de partida en términos de equidad del sistema de financiación económico no excluye que en el mismo se produzca una contribución a la solidaridad interregional que se canaliza a través de distintas actuaciones del sector público, y de hecho se tienen distintos indicios de que la solidaridad interregional existe.

Con independencia de cuál sea la intensidad de los efectos totales netos de las actuaciones públicas sobre un territorio, es decir, de los flujos de solidaridad aportados a o recibidos de el resto de las regiones, parece evidente que la contribución a ese resultado de las actuaciones financieras y de gasto que se sitúa en el nivel de gobierno autonómico es positiva, pero confusa en cuanto a los criterios con los que se estiman las necesidades de cada región.

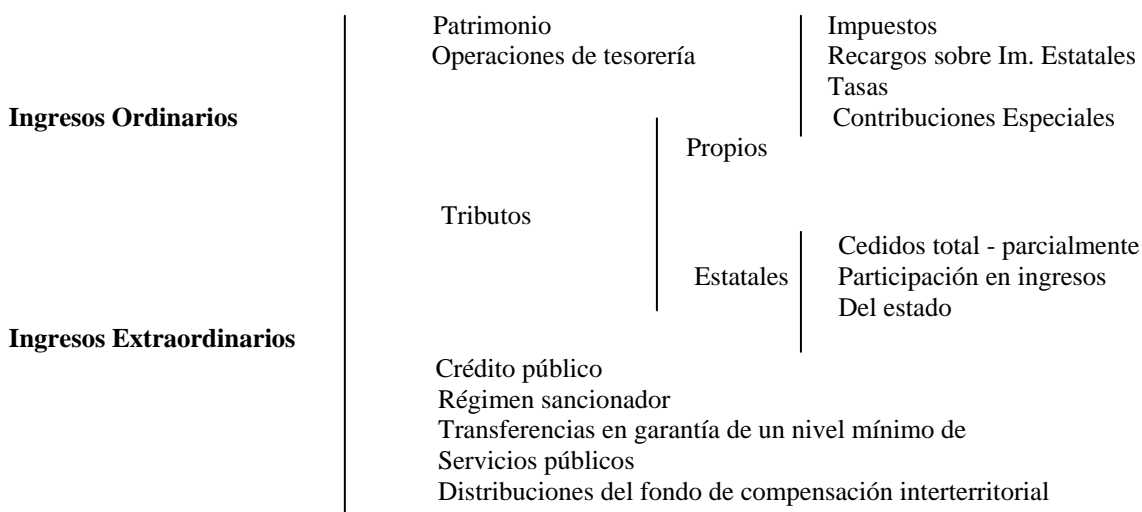
---

(8) PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 194

Esta falta de claridad de los efectos redistributivos de un determinado nivel de gobierno subcentral no tendría por qué ser en sí misma un problema (se podría argumentar que lo fundamental es el resultado de todo el sector público), si no fuera porque es de la responsabilidad de ese nivel de gobierno la prestación de servicios muy importantes para la realización del principio de igualdad de oportunidades y de otras dimensiones básicas de la equidad, como son la educación, la sanidad y la vivienda. Y lo que la falta de un criterio de equidad satisfactorio en ese ámbito apunta es que es posible que se discrimine a los ciudadanos de los distintos territorios en los niveles de prestación de estos servicios, no por decisiones adoptadas legítimamente por los respectivos gobiernos regionales en el ejercicio de su autonomía, sino por defectos del sistema de financiación. (9)

Al hablar de la distribución de la gestión pública en un régimen o sistema descentralizado, y concretándonos en el nivel subcentral de las Comunidades Autónomas - para el caso de España - parece oportuno adoptar la vía ingreso-gasto, dado que el volumen de recursos que se pone a disposición de las Comunidades Autónomas reguladas por la LOFCA está también relacionado con el coste de los servicios transferidos y asumidos por cada una de ellas, aparte de los ingresos tributarios que obtengan.

Siguiendo la obra de Albí y García Ariznavarreta mencionada en la Introducción, las fuentes de financiación de estas Comunidades Autónomas pueden resumirse en el cuadro de la página siguiente.




---

(9) PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 208-209

Pero el funcionamiento de todo este esquema y mecanismo requiere, como establece la propia LOFCA una coordinación con la Hacienda en los principios y criterios siguientes: (10)

- El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas deberá establecerse en forma que no pueda implicar, en caso alguno, privilegios económicos o sociales, ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.
- La garantía del equilibrio económico mediante la política económica general corresponde al Estado y, por tanto, le compete la adopción de las medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.
- La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones.
- La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.
- La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas se coordinará con la del Estado, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Precisan autorización del Estado las operaciones de crédito en el extranjero y emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público de las Comunidades Autónomas.
- Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

---

(10) ALBI IBÁÑEZ, E. Y GARCÍA ARIZNAVARRETA, J.L. (2002), p. 969

- El Consejo de política Fiscal y Financiera tiene a su cargo la expresada función coordinadora entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado.

### **II.3. Nuevas tendencias en los gobiernos locales**

En los procesos de descentralización que se están produciendo en estos últimos tiempos se ve un claro desplazamiento hacia una mayor fuerza y protagonismo de las corporaciones locales en la gestión pública. Ello sucede, por supuesto, en los países unitarios, destacando, a manera de ejemplo, el caso de Dinamarca en la que el gasto local supone el 56,41 por ciento del gasto total de las Administraciones Públicas. Pero en los países federales, en los que esa presencia ha sido tradicionalmente menor al existir el escalón intermedio de las regiones, también se aprecia esa misma tendencia a favor del gobierno local. Tal es el caso de España, que a efectos prácticos podemos considerarlo un Estado Federal con la mayor participación después de Canadá del nivel regional, pero que se está planteando una cesión de parte de ese poder o gobierno regional a los gobiernos locales mediante la puesta en marcha de un Pacto Local al que nos referiremos con algún detalle en el capítulo VI.

Una forma muy sencilla de medir la dimensión relativa de las haciendas locales en el conjunto de la gestión pública consiste en calcular el porcentaje que suponen sus gastos e ingresos respecto al total de las administraciones públicas, tal como hicimos en el cuadro nº2, en el que puede comprobarse la acusada diferencia que existe entre países, especialmente entre los unitarios y los federales por las razones ya apuntadas. (11)

No cabe la menor duda de que la mayor importancia que se le quiere otorgar a los gobiernos locales exige contar con un diseño adecuado de la Hacienda local, lo que supone considerar sus fuentes de financiación que son, fundamentalmente, los impuestos, las transferencias intergubernamentales, las tasas y precios públicos, y el endeudamiento. Respecto a estas fuentes de financiación el Consejo de Europa sugiere con carácter general las directrices siguientes: (12)

---

(11) GIMÉNEZ MONTERO, Antonio (2002): pp. 27-29.

(12) Consejo de Europa (2000): p. 28

- Las tasa y precios cargados a los usuarios deberían utilizarse siempre que fuera posible para financiar gastos de funcionamiento, y sólo de forma excepcional para los gastos de inversión.
- Cuando no sea posible emplear, por razones de eficiencia o de equidad, tasa o precios, los gastos de funcionamiento deberían financiarse con impuestos. Éstos deben emplearse sólo en contadas ocasiones para financiar gastos de inversión.
- Las subvenciones deben emplearse para financiar los servicios prestados por delegación de otros gobiernos, o bien por razones de equidad. También pueden servir para financiar, en ciertos casos, gastos de inversión.
- El endeudamiento sirve para financiar gastos de inversión, y sólo debería utilizarse excepcionalmente para financiar gastos de funcionamiento.

Además de estos criterios generales es preciso mencionar los principios aplicables a las distintas fuentes de financiación, para lo cual seguimos lo expuesto por el profesor Castells en la obra ya reseñada: (13)

Respecto a la imposición local destacamos la equidad horizontal, en el sentido de que los individuos con la misma capacidad fiscal deben hacer frente a cargas impositivas similares dentro de la jurisdicción local correspondiente, a la que hay que añadir una noción de equidad vertical que no presupone necesariamente la existencia de progresividad; la eficiencia asignativa, lo que supone que los votantes locales puedan asociar el uso de los servicios a su coste; la visibilidad, o lo que es lo mismo, una efectiva rendición de cuentas y responsabilización de los gobernantes; autonomía local o capacidad para incidir en la determinación del tipo impositivo de sus tributos; economía, en cuanto que los impuestos locales no deben tener unos costes de gestión excesivos; suficiencia para financiar los niveles de servicios que los gobiernos locales deben atender; estabilidad de los impuestos locales y, finalmente, contar con bases imponibles relativamente inmóviles.

---

(13) CASTELLS, Antoni (2002): pp. 10-12

Si nos referimos a las subvenciones o transferencias intergubernamentales, que constituyen una de las principales fuentes de los recursos locales, parece existir unanimidad en que son necesarios para corregir los desequilibrios verticales, que tienen lugar cuando los recursos impositivos atribuidos a los gobiernos subcentrales resultan insuficiente para atender las necesidades financieras derivadas de sus servicios, para la corrección de los desequilibrios horizontales, para la prestación de servicios por delegación, para lograr una provisión eficiente de aquellos servicios que generan externalidades y, finalmente, para garantizar unos standards o niveles mínimos de los servicios básicos del Estado del Bienestar.

A las tasas, fórmula siempre especialmente apropiada para la financiación de los servicios locales, hay que aplicarles el principio de eficiencia y rendimiento de cuentas, el principio de equidad y el de cobertura del coste real, sin descartar algunas circunstancias y situaciones que conducen al establecimiento de limitaciones a la aplicación de las tasas.

Por otra parte, el recurso sistemático al endeudamiento como una de las vías de financiación de los gobiernos locales exige cumplir algunos requisitos o características como son, entre otros, el hecho de su mayor idoneidad para financiar la inversión, las limitaciones que hay que imponer por razones de eficiencia, y la relación existente el endeudamiento y los objetivos macroeconómicos. Principalmente esto último se refiere a que los gobiernos locales deben generar siempre ahorro corriente, dado que los ingresos procedentes de impuestos, tasas y transferencias deben servir para financiar todo el gasto de funcionamiento y una parte de la inversión, sin descuidar la necesidad de disponer del margen necesario para atender la carga financiera.

A manera de resumen de cuanto hemos dicho relativo a los principios y criterios a aplicar en el diseño de las Haciendas locales, R. Boadway lleva acabo algunas consideraciones conclusivas respecto, entre otras cuestiones, a las transferencias o subvencias y a las implicaciones de todos estos procesos en otros niveles de gobierno. Pero de una forma destacada aborda que tanto por razones de eficiencia como de equidad, los servicios de los gobiernos locales deben ser financiados, en la medida de lo posible, por los beneficiarios de los mismos, mediante el pago de tasas y de impuestos locales. (14) Este, lógicamente, es un tema sobre el que volveremos con posterioridad.

---

(14) BOADWAY, R (2001): p. 93

Ver también para un mayor desarrollo:  
CASTELLS, Antoni (2002): pp. 18-21

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALBI IBAÑEZ, E Y GARCÍA ARIZNAVARRETA, J.L. (2002): “Sistema fiscal español”, Ariel, Barcelona.
- BOADWAY, R. (2001): “Intergovernmental relations: The facilitator of fiscal decentralization”, *Constitutional Political Economy*, 12 (pp. 93-121).
- CARAMÉS VIÉITEZ, Luis (2002): “La hacienda local del futuro: una hacienda urbana”. *Papeles de Economía Española*, nº 92, Madrid.
- CASTELLS, Antoni (2002): “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, *Papeles de Economía Española*, nº 92, Madrid.
- Consejo de Europa (2000): “Las finanzas locales en Europa”, *Comunes et régions d’Europe*, nº61.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio (2002): “La Hacienda local en Europa”, *Papeles de Economía Española*, nº92, Madrid.
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: eficiencia y equidad”, en Antonio Castells y Núria Bosch (ed): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ariel, Barcelona.



### **CAPÍTULO III**

**El Estado Federal como modelo específico.**

### **CAPÍTULO III**

#### **EL ESTADO FEDERAL COMO MODELO ESPECÍFICO**

Cuando se habla de la organización territorial de un Estado y se aborda el problema, primero de la polémica descentralización versus centralización, y en segundo lugar de los niveles óptimos o más aconsejables de aquella, es decir, de la descentralización, surge como inevitable referencia el modelo de “Estado Federal”, con independencia de que hayan podido aparecer en los últimos tiempos formulas “originales” no demasiado perfiladas ni precisas, como nuestro Estado de las Autonomías, del que nos ocuparemos más adelante al analizar la peculiar experiencia española.

De manera no demasiado correcta suele jugarse con un intervalo imaginario en el que situamos en un extremo el jacobismo, mal estudiado, temido e injustamente vilipendiado y en otro el federalismo en su formulación más general y habitual. Los procesos históricos han conducido en ocasiones (algunas no muy lejanas en el tiempo, como el caso de Italia) a unificaciones constitutivas de países o naciones, y otras veces a descentralizaciones no exentas de control y de coordinación. Y con cierta frecuencia en estos procesos el federalismo ha desempeñado un papel fundamental, tanto en una dirección ascendente e integradora, como descendente y de diversificación.

Ello no obsta para que puedan darse otras opciones en las que se buscan o encuentran soluciones en las que el modelo federal “está sin estar”, o dicho con otras palabras, no se adopta oficialmente, pero queda ampliamente superado. Tal es el ejemplo de España, como ya hemos apuntado, al pasar del Estado integral al estado de las autonomías.\*

Con independencia de acontecimientos y peculiaridades vamos a centrarnos a continuación en el estudio de este modelo de descentralización, y de cómo afecta a la gestión pública siempre, sin perder de vista la Teoría de la Justicia como nuestro marco de referencia. Abordaremos su definición, características, alcance y objetivos, sus mecanismos de funcionamiento así como sus ventajas e inconvenientes.

---

(\*) Curiosamente, en el momento de escribir estas líneas, el dirigente de un partido no nacionalista en una importante comunidad autónoma plantea como un “sueño dorado” alcanzar la fórmula -para España- de un estado Federal.

### **III.1. Definición y naturaleza.**

El federalismo puede definirse como una organización política que vincula a unidades políticas distantes en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental.

Conviene recordar que fueron los británicos Albert V. Dicey (1885) y James Bryce (en 1901) los primeros en incluir el federalismo en el estudio de los sistemas políticos, sin olvidar las obras de Kenneth Wheare (1946) y Arthur W. Macmahon (1955).

Los autores suelen distinguir entre sistemas federales maduros y sistemas federales incipientes. Se parte de la idea de que el federalismo utilizado para unificar sistemas políticos separados y formar una nueva nación, y el federalismo como forma de gobierno descentralizado en una nación ya existente fomentan tipos de comportamiento político muy diferentes. (1)

Es posible enunciar algunas características básicas y determinados principios operativos comunes a todos los sistemas verdaderamente federales, que permiten completar o ampliar la definición anterior. Dichas características serían las siguientes: (2)

- a) La existencia de una constitución escrita que respalde y confirme el pacto de unión que supone el establecimiento de una relación federal.
- b) Se tiene que dar una distribución del poder “no centralizada” que difiere de la mera descentralización, es decir, de la distribución condicional de poderes específicos a los gobiernos regionales o locales subordinados por parte de un gobierno central, sujeta a revocación por decisión unilateral del mismo.
- c) Mantenimiento de la unión mediante la existencia de líneas de comunicación directas entre el pueblo y los gobiernos, tanto el federal como los regionales o estatales. La existencia de estas líneas de comunicación directas se basa, generalmente, en la conciencia de una nacionalidad común que une a los pueblos de las naciones federales.

---

(1) ELAZAR, Daniel J. (1977): pp. 749-759

(2) ELAZAR, Daniel J. (1977): pp. 751-752

- d) Por supuesto, y aunque parezca obvio, constituye un elemento esencial en todo sistema federal la existencia de una división interna de la autoridad y del poder en función del territorio, o lo que es lo mismo, la existencia de una división espacial del poder.
- e) El mantenimiento de la no centralización requiere que los Estados que integran un sistema federal estén bastante igualados en cuanto a población y riqueza o, al menos, que las desigualdades estén compensadas geográfica o numéricamente.
- f) La participación contractual de todos los gobiernos incluidos en el sistema en las responsabilidades públicas, constituye, así mismo, una de las características principales del federalismo.
- g) No hay que olvidar, finalmente que, como señala Elazar, la misma terminología del federalismo se caracteriza por una reveladora ambigüedad que es indicativa del producto final de los sistemas federales, pues igual se utilizan para describir la unificación de Estados “soberanos” en una unión federal, que para referirse a la delegación permanente de la autoridad y el poder nacionales en los gobiernos subnacionales.

La definición y caracterización del federalismo plantea no pocos problemas y ello, entre otras razones, se debe a que una cosa es analizar un sistema federal o el federalismo fiscal desde un punto de vista estrictamente político, y otra bien distinta si analizamos el significado económico del término.

Desde el punto de vista político ya apuntábamos una definición al comienzo de este epígrafe. Si nos detenemos ahora en el significado económico del federalismo, hay que destacar que al economista le interesará cuál es la estructura del Gobierno, sobre todo por lo que esta influye en la asignación de recursos y la distribución de la renta de un sistema económico: mediante la descentralización del Sector Público es posible ajustar la producción de ciertos bienes y servicios a las preferencias de los subconjuntos geográficos de la población.

De esta manera, como afirma Oates: “tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada en delegación o atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción... La estructura constitucional tiene importancia únicamente en la medida en que afecta a la adaptación de la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales”.( 3)

Queda claro, como dice Molero, que el enfoque económico del federalismo resulta más amplio y flexible que desde una perspectiva política, y puede que en él – en el federalismo fiscal – se plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre los distintos niveles de la Administración Pública, tanto entre las situadas aun mismo nivel (relación horizontal), como entre las situadas a distintos niveles (relación vertical).

En este plano de mayor contenido económico podemos acudir a la obra ya clásica de Brown y Jackson en la que se destacan como esenciales los principios que enunciarnos a continuación: principio de diversidad, principio de equivalencia, principio de redistribución centralizada, principio de estabilización descentralizada, principio de corrección de los efectos “spillovers”, principio de neutralidad locacional, principio de igualación de la situación fiscal y, finalmente, principio de provisión de los servicios públicos esenciales. Se trata, pues, por una parte, y partiendo de la diversidad deseada o asumida así como de la garantía de los servicios mínimos, de buscar el equilibrio entre lo que se percibe y se paga en el marco de la distribución de la gestión de los servicios entre los distintos niveles territoriales y, por otra, de velar celosamente por la tarea irrenunciable de lograr los objetivos de las políticas de estabilización y redistributiva, sin olvidar evitar o paliar los efectos perversos que terminan conduciendo a asignaciones ineficientes. (4)

Para estudiar correctamente la teoría del federalismo fiscal es preciso conectar con las funciones primordiales del sector público según la línea trazada por las obras seminales de autores de prestigio en el campo de la Teoría de la Hacienda Pública como es, entre otros, el caso de Richard A. Musgrave. (5) Para este ilustre hacendista las funciones básicas del sector público en las que hay que reparar y poner atención son las de asignación, la distributiva y la estabilizadora.

---

(3) MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): p.34

OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*: p.34

(4) BROWN, C.V. & JACKSON, P.M. (1982): pp. 210-211 Ver también FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003)

(5) MUSGRAVE, Richard. A (1959)

La rama asignativa comprendería: la provisión de los bienes que el sector privado no produce de forma eficiente, el subsidio de las actividades que de otra forma podrían ser prestadas a niveles subóptimos a causa de la existencia de economías externas y la penalización de las actividades que crean deseconomías externas. La rama distributiva realizaría operaciones de impuestos, transferencias y servicios públicos diseñadas con la finalidad de modificar la distribución de la renta producida por el mercado de acuerdo con las preferencias políticas de la sociedad. La rama estabilizadora debería ajustar el volumen global de ingresos y gastos presupuestarios con el fin de mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios. (6)

Para evitar, en la medida de lo posible, el solapamiento entre los tres niveles principales de la Administración Pública (central, autonómico y local) a la hora de llevar a cabo las funciones descritas, la teoría del federalismo fiscal argumenta qué nivel es el más eficaz para desempeñar cada una de las funciones. En un principio, la función asignativa debería estar en manos de los tres niveles de gobierno; la estabilización de la economía y la redistribución de la renta y la riqueza sería más convenientes que estuvieran en manos del nivel central.

Pero esta es una cuestión sobre la que volveremos más de una vez al considerarla desde distintos ángulos. Con independencia de ello vamos a ofrecer en el apartado siguiente un resumen de cada una de estas funciones en el ámbito del federalismo fiscal.

### **III.2 Mecanismos de funcionamiento, sus ventajas y sus inconvenientes.**

Siguiendo a Oates y Molero, entre otros, vamos a proceder, efectivamente, a considerar las principales funciones de las Administraciones Públicas en el marco de una organización federal, intentando resaltar los problemas que surgen en el desarrollo de dichas funciones, y teniendo muy en cuenta la distribución de tareas y competencias entre los distintos niveles de gobierno o jurisdiccionales.

---

(6) MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): p. 36

Respecto a la función asignativa, comencemos por decir que para cierta clase de bienes y servicios parecía más adecuado contar con un gobierno altamente centralizado en vez de encomendar la provisión de los mismos a un sistema de gobiernos locales, implicando la actuación del gobierno central una mejor aproximación al nivel eficiente de producción de dichos bienes y servicios públicos. No resultaría difícil enunciar algunos ejemplos ilustrativos que serían muy fáciles de comprender. Pero en términos generales –obviando algunos claros casos particulares- el problema fundamental reside en que la teoría económica no proporciona una base sólida y suficiente con respecto a qué tipo de gobierno o institución debería de llevar a cabo las distintas actividades que conforman la gestión pública, no especificando si las mismas corresponderían a un gobierno central, regional o local. (7)

Hay, sin embargo, un principio aceptado con carácter general según el cual en la teoría clásica del federalismo fiscal se considera que la función asignativa del sector público puede llevarse a cabo por parte de cualquiera de los niveles de gobierno, es decir, central, regional o local.

Pero siendo más ambiciosos se trataría de buscar lo que en la doctrina fiscal suele denominarse “constitución óptima”o conjunto de asignaciones óptimas entre los bienes y servicios a provisionar y los distintos niveles jurisdiccionales. Sin mayores pretensiones puede contribuir a un mejor conocimiento del problema y a un relativo acercamiento a su solución recordar el teorema de la descentralización según el cual, “en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. De este modo, el teorema establece, en ausencia de otros tipos de beneficios compensadores por el control centralizado, una presunción a favor de la hacienda descentralizada”. (8)

Debe quedar claro que esta defensa de la descentralización supone o requiere que no suban los costes y que ayude a captar mejor las preferencias de los individuos, siendo más necesaria la existencia de una hacienda descentralizada cuanto más difieran las demandas entre regiones y más homogeneidad exista en cada una de ellas.

---

(7) OATES, W.E. (1977): pp. 24-26

MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): pp. 42-43

(8) OATES, W.E. (1977): pp. 81-92

MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): pp. 44-50

Por otra parte, el principio de equivalencia fiscal dice que: es necesario internalizar los beneficios de los bienes y servicios públicos dentro de los límites de jurisdicción del gobierno que los presta, de este modo se trataría de conseguir que el ámbito geográfico de los beneficios del bien público coincidiera exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza su provisión. (9)

Así mismo es preciso tener en cuenta al hablar de la provisión de servicios públicos la existencia de economías de escala así como –y esto es muy importante- el tamaño óptimo de la jurisdicción, que tiene su origen en la teoría económica de los Clubs de Buchanan, en la que aquí no entramos. (10)

Cuando se trata de la función asignativa de las Administraciones Públicas suele recurrirse al modelo de Tiebout al que haremos referencia en más de una ocasión, y especialmente en el capítulo VI que consiste, en esencia, en que el consumidor, en cierto sentido, se encuentra rodeado por un gobierno cuyo objetivo principal se centra en averiguar sus deseos de bienes públicos, haciéndole tributar de acuerdo con estas preferencias.(11) Pero el modelo de Tiebout, como ya se verá más adelante, se basa en una serie de condiciones que normalmente no se cumplen, siendo duramente cuestionada su ausencia de realismo.

Estas y otras consideraciones expuestas por otros autores permiten sostener que en la tarea de buscar una correspondencia óptima entre los distintos niveles de gobierno y los diferentes bienes y servicios a proveer o asignar por parte de la Administración Pública cabe afirmar la legitimidad de cualquier nivel de gobierno a la hora de llevar a cabo la función asignativa.

Si pasamos ahora a considerar la función estabilizadora, el panorama cambia sensiblemente, ya que existe un amplio consenso respecto a que dicha función debe corresponder a una gestión pública centralizada. Ello es debido a un conjunto de razones que cualquier economista puede entender con facilidad y que Albi, Gonzalez-Páramo y Zubiri resumen o concretan en los puntos que en la siguiente página se detallan. (12)

---

(9) MANCUR OLSON, J.R. (1969): pp. 482-484

(10) Ver MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): pp. 46-48

BUCHANAN, J.M. (1978)

Ver asimismo AHIJADO QUINTILLÁN, M (2002): p. 379

(11) TIEBOUT, Charles M. (1956)-(1978): pp. 325

(12) ALBI, E, GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (2000): pp. 169-170



- a) Los gobiernos locales, al no poder emitir y destruir dinero, carecen de política monetaria. La política monetaria es, sin embargo, un elemento importante en el diseño de políticas de estabilización y debe estar coordinada con la política fiscal. Esto es cierto en el contexto de un país que actúa independientemente. Si el país se integra en una unión monetaria, como lo es, parcialmente, la Unión Europea, la política monetaria ha de dirigirse al mantenimiento del tipo de cambio y la política fiscal toma el protagonismo en el área estabilizadora. En este último caso, la coordinación (o la competencia) internacional de políticas fiscales aconsejan igualmente mantener en el gobierno central las decisiones fundamentales de la política fiscal estabilizadora.
  
- b) Buena parte de las variables macroeconómicas básicas –nivel de precios, tipo de interés, tipo de cambio, e incluso, en función de la movilidad, la tasa de paro- se determinan en mercados de ámbito nacional o supranacional. Entonces, cualquier intento unilateral por parte de un gobierno local de alterar estas variables será, por necesidad, infructuoso.
  
- c) Debido a que la integración económica de las jurisdicciones de un país es muy elevada, una política fiscal aplicada localmente se difuminará rápidamente entre todas las jurisdicciones. De esta forma afectará (relativamente) poco a la jurisdicción que la aplica y causará efectos externos (positivos o negativos) a las demás. En este sentido, con la descentralización se perderían las ventajas de un desarrollo coordinado entre las regiones y los gobiernos locales podrían sentir la tentación de buscar su desarrollo a expensas de los demás tratados, por ejemplo, de atraer mediante bonificaciones fiscales o gastos específicos (infraestructuras, subvenciones, etc.) a empresas que están instaladas (o se hubieran instalado) en otras regiones. Al intento por parte de los gobiernos locales de atraer a su jurisdicción empresas (o en general factores productivos) instalados en otras regiones se le denomina competencia fiscal. En general, la competencia fiscal entre regiones será perjudicial porque conducirá a asignaciones Pareto inferiores o menos eficientes.
  
- d) También hay que tener en cuenta que la política fiscal opera con déficit y superávit presupuestario, lo cual acaba exigiendo una determinada política de deuda pública y los efectos de la misma son distintos a niveles de gobierno inferiores al central.

Al abordar la función redistributiva lo más esencial quizás sea poner de relieve la importancia de los instrumentos más habituales y utilizados en la política redistributiva. Sin duda alguna el instrumento que destaca es el de la política presupuestaria en su doble vertiente del gasto y de los ingresos. Evidentemente este, como los restantes instrumentos que puedan mencionarse, contemplan y tienen muy en cuenta los efectos previsibles de la equidad y las eventuales distorsiones en la eficiencia. Al mismo tiempo es muy importante llamar la atención en el hecho de que tanto en la política de gasto como en la política impositiva es preciso tener en cuenta no sólo en volumen que se fija o cuantifica, sino también su composición o estructura. Así, por ejemplo, desde el punto de vista redistributivo no importa tanto el volumen o nivel de impuestos, sino la participación de los distintos tipos de impuestos dado que el impacto de los mismos sobre la redistribución de la renta y la riqueza puede ser muy variado y dispar. A ello, por otra parte, contribuye el grado de proporcionalidad, progresividad o regresividad que quiera otorgarse o aplicar al sistema impositivo considerado en su conjunto. (13)

La redistribución mediante la política presupuestaria puede llevarse a cabo no sólo a través de los impuestos, sino que se complementa con transferencias monetarias y en especie implicando en este último caso la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno. En algunos países, como los Estados Unidos en donde la Seguridad Social al estilo europeo no suele ser la fórmula habitual, se arbitran programas de bienestar específicos que llegan a alcanzar gran volumen e importancia.

Además de contar con estas actuaciones principales, la política redistributiva puede hacer uso de otros instrumentos que también poseen su relevancia. Entre ellos conviene recordar la política de salarios mínimos, las propuestas de implantación de un impuesto de la renta negativo o de una “renta básica de ciudadanía”, o la creación de empleo público.

Así mismo hay que decidir desde la vertiente territorial, el grado de descentralización de la gestión pública en el tema que nos ocupa, es decir, respecto a la política de redistribución, considerando a qué tipo de administración (Central, Federal, Regional o Local) resulta más aconsejable encomendar la aplicación y el seguimiento de dicha política.

---

(13) FERNÁNDEZ DÍAZ, A, PAREJO GAMIR, J.A. Y RODRÍGUEZ SÁIZ, L (2002): apartado 9-8 del capítulo noveno.

ACOCELLA, N (2002): pp. 250-251.

Este último tema está adquiriendo cada vez mayor importancia dada la proclividad o ventajas comparativas que cada nivel de gobierno presenta o posee en el desempeño de sus funciones y en su contribución a logro de los diferentes objetivos de la política económica. Parece existir, no obstante, una cierta unanimidad al conferir al gobierno o administración central la responsabilidad de diseñar o llevar a cabo la política redistributiva, sin perjuicio de que otros niveles de la administración pública puedan completar la tarea ocupándose de programas y aspectos concretos del bienestar que inciden en la distribución de manera muy directa y activa.

Pero como afirma Albi, González-Páramo, y Zubiri esta eventual descentralización de algunos gastos redistributivos pueden mejorar su gestión, siempre que no se produzcan diferencias excesivas entre jurisdicciones, y se tomen las cautelas adecuadas para evitar infraprovisiones locales dirigidas a excluir de la jurisdicción a residentes de renta baja. (14) En efecto, si suponemos que cada jurisdicción (ayuntamiento o región) financia los bienes públicos locales por impuestos pagados por los residentes en su jurisdicción, esto implica que las jurisdicciones pobres serán capaces de proveer menos bienes y servicios públicos locales que las jurisdicciones ricas. En teoría esto debería generar movimientos migratorios desde las jurisdicciones pobres hacia las ricas, y en largo plazo este proceso acabaría igualando las rentas de las jurisdicciones, ya que la despoblación de las regiones pobres aumentaría su renta per cápita (porque, debido a que disminuye el número de trabajadores, aumentaría la productividad marginal del trabajo) y el aumento de población disminuiría la de las regiones ricas (por la razón inversa).

En la práctica, sin embargo, la igualación por la vía de la emigración plantea diversos problemas. Por una lado, es un resultado de largo plazo que puede tardar en producirse un periodo considerable de tiempo. Por otro, obliga a los individuos a abandonar su entorno personal y social, lo que, para muchos, no es aceptable ni ética ni políticamente. Por ello es lógico pensar que cuando se desea, simultáneamente, evitar la migración por razones económicas y garantizar unos niveles determinados de provisión de servicios públicos en todas las jurisdicciones será necesario establecer mecanismos de redistribución entre ellas. Habitualmente estos mecanismos consisten en transferencias del gobierno central a los gobiernos locales que se distribuyen entre estos gobiernos en función de determinados indicadores de necesidad (por ejemplo, déficit de servicios públicos respecto de la media, población, superficie, etc.), capacidad contributiva (por ejemplo, renta media) y esfuerzo fiscal (medio, por ejemplo, por la relación entre el impuesto sobre la renta y la renta de la jurisdicción). (15)

---

(14) ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): p.168

(15) ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): p.169

### **III.3. La distribución del gasto público y de los impuestos en el federalismo fiscal: el caso de los Estados Unidos.**

El federalismo fiscal, como estamos viendo, implica un reparto de responsabilidades fiscales entre los diferentes ámbitos, no estando sus límites perfectamente definidos, como podemos concluir de cuanto hemos venido considerando hasta el momento. Pero en términos generales, y este es el caso de los Estados Unidos, el gobierno central o federal dirige las actividades que concierne a todo el país, como pagar los gastos de defensa, la exploración espacial y los asuntos exteriores, en tanto que las administraciones locales educan a los niños, patrullan las calles y recogen las basuras. Por su parte las administraciones de los estados (recordemos que en USA los ámbitos son el federal, el estatal y el local) construyen autopistas, dirigen los sistemas universitarios y administran los programas de asistencia social.

Por su origen y evolución histórica, el ámbito predominante en los Estados Unidos fue el local, limitándose en gobierno federal a sufragar los gastos del ejército, a pagar los intereses de la deuda nacional y a financiar algunas obras públicas, procediendo la mayor parte de la recaudación fiscal de los impuestos sobre el consumo de las bebidas alcohólicas y del tabaco, así como sobre los aranceles sobre las importaciones. Pero las dos guerras mundiales del siglo XX, la guerra fría y el aumento de los programas de transferencias, como la Seguridad Social y el Medicare, fueron elevando el porcentaje del gasto central, al mismo tiempo que se constituía una fuente de ingresos al establecerse el impuesto nacional sobre la renta en 1913. (16)

En el año 1999 el gasto federal, sin incluir las transferencias a instancias inferiores, se elevaba a 1.530 miles de millones de dólares, en tanto que el gasto conjunto de estados, condados y municipios ascendía a 1.089. En el año fiscal correspondiente al año 2001 el gasto federal se elevaba a 1.835 miles de millones de dólares, con la distribución que se recoge en el cuadro siguiente.

---

(16) SAMUELSON, P.A. y NORDHAUS, W.D. (2002): pp. 286-288

Cuadro N° 1

<b>GASTO FEDERAL, AÑO FISCAL 2001</b>		
<b>Descripción</b>	<b>Gasto (m.m. \$)</b>	<b>Porcentaje del total</b>
<b>Gasto total</b>	<b>1.835</b>	<b>100,0</b>
1. Seguridad Social	426	23,2
2. Defensa Nacional	291	15,9
3. Programas de mantenimiento de los ingresos	260	14,2
4. Medicare	221	12,0
5. Intereses netos	208	11,4
6. Sanidad	167	9,1
7. Educación, formación, empleo y servicios sociales	68	3,7
8. Transporte	50	2,7
9. Prestaciones y servicios a los excombatientes	46	2,5
10. Administración de justicia	31	1,7
11. Recursos naturales y medio ambiente	25	1,4
12. Agricultura	22	1,2
13. Ciencia en general, espacio y tecnología	20	1,1
14. Asuntos internacionales	20	1,1
15. Administración pública general	15	0,8
16. Varios	-34	-1,9

Fuente: Office of Management and Budget, Budget of the U.S. Government, Fiscal year 2001

Por su parte, los ingresos fiscales se estructuran según se indican en el cuadro número 2, que podemos analizar en la página siguiente.

Cuadro N° 2

<b>INGRESOS FISCALES FEDERALES, AÑO FISCAL 2000</b>	
	<b>Ingresos (% del total)</b>
<b>Progresivos</b>	
Impuesto sobre la renta de las personas	48,6
Impuesto sobre sucesiones o donaciones	1,6
Impuestos sobre la renta de las sociedades	9,8
<b>Proporcionales</b>	
Impuestos sobre las nóminas	33,2
<b>Regresivos</b>	
Impuestos sobre consumos específicos	3,5
Otros impuestos e ingresos	3,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Office of Management and Budget, of the U.S. Government, Fiscal Year 2001.

La distribución comparativa entre los tres ámbitos territoriales, tanto del gasto público como de los ingresos fiscales, puede verse en los cuadernos 3 y 4, en los que pueden apreciarse, especialmente en el primero de ellos, la vocación o el predominio de determinados tipos de gasto en cada una de las administraciones públicas. (17) Pero también puede comprobarse, en estos y en los dos cuadros anteriores, la importancia que ha ido adquiriendo el gobierno central en un país que casi constituye el prototipo de modelo federal. Todo ello es preciso retenerlo para reconsiderarlo y traerlo a colación más adelante.

---

(17) Ver O'SULLIVAN, Arthur, SHEFFRIN, Steren M (2002): pp. 53-57

### **III.4. Algunas consideraciones complementarias.**

Nos hemos limitado hasta el momento, tras algunas definiciones y planteamientos de tipo general a lo que conocemos en la literatura económica como federalismo fiscal, que es el plano o la faceta que en realidad nos interesa. Pero hay otro tipo de consideraciones, de naturaleza estrictamente política, sin perjuicio de sus lógicas e inevitables conexiones con la economía incluso con la filosofía moral. Sobre ella vamos a decir algo en este último apartado. Previamente, sin embargo, intentaremos sintetizar cuanto hemos dicho hasta el momento sobre el federalismo fiscal.

Podríamos decir, siguiendo a Stiglitz, que entre las cuestiones claves destacan las siguientes: (18)

1º) ¿Cómo repartimos la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios públicos entre el gobierno federal (central) y los estados, y eventualmente los municipios?

2º) ¿Cuáles son y deberían ser, los principios que gobiernen o inspiren la asignación de esas responsabilidades?. ¿Cuándo o en qué condiciones resulta eficiente la descentralización en la toma de decisiones referentes a la provisión y financiación de los bienes y servicios públicos?.

3º) ¿Cuál es el papel que debería asumir el gobierno federal en la redistribución de renta de los estados (comunidades o regiones) ricos a los estados pobres?. ¿Cómo y en qué cuantía subvenciona el gobierno federal a los estados, y en que medida son eficientes dichos subsidios o subvenciones.

4º) ¿Cuál es la incidencia de los distintos impuestos en los niveles estatal y local?.

---

(18) STIGLITZ, Joseph e. (2000): pp. 727-771

5º) ¿Cuál es el impacto de los diversos beneficios aportados por los estados y los entes locales?.

6º) En muchos estados o localidades los votantes se muestran preocupados por los elevados niveles de gasto acometido por las respectivas autoridades impulsadas por motivos electorales, pues ello supone que los políticos reciben créditos para financiar programas adicionales cuyo coste soportan los ciudadanos que pagan sus impuestos. Lo que, por otra parte, dicho sea de paso, no garantiza nada, pues a la hora de votar el ciudadano tiene en cuenta otra serie de consideraciones.

7º) Finalmente es preciso mencionar que pueden presentarse problemas importantes en el funcionamiento de un sistema impositivo de tipo multi-jurisdiccional, a pesar de las pretensiones de competencia y eficiencia del modelo de Tiebout.

De todo cuanto antecede hemos hablado y adelantado algunas conclusiones que se verán ampliadas a lo largo de esta investigación. Ahora, y como anticipábamos al inicio de estas líneas, parece llegado el momento de hacer algunas precisiones adicionales sobre el federalismo analizado en su vertiente exclusiva o primordialmente política.

Uno de los aspectos de mayor interés consiste en la distinción entre “federalismo nacional” y “federalismo pluralista”, constituyendo el segundo un modelo alternativo y superador del primero. El federalismo pluralista, del que recientemente se ocupan algunos autores, implica el reconocimiento de la plurinacionalidad en su acepción cultural, ya que la diversidad es lo que hace necesario el federalismo pluralista como vía posible de unión y reconocimiento mutuo entre diferentes, dejando bien claro que para que funcione son tan importante los factores que unen como los que distinguen a unos de otros. Si no hay nada en común, más allá del frío ordenamiento jurídico, no se puede hablar de federación.

Al nacionalismo le basta un sentimiento nacional, una lealtad nacional; por el contrario, el federalista suma sentimientos de pertenencia e identidad, convive con varias lealtades.



Para los nacionalistas el federalismo puede ser aceptado en un sentido instrumental desde la prevalencia de las identidades nacionales y del libre acuerdo entre naciones para compartir y vivir dentro de un ordenamiento estatal; para los federalistas pluralistas, el federalismo es una manera de vivir en la diversidad y de comprender la organización política de la sociedad por encima de identidades nacionales prevalentes. (19)

Autores como Máiz y Bouböck coinciden al hablar del federalismo multinacional en que el objetivo es la integración de la pluralidad nacional por medio del equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido, aunque Máiz pone el acento en cómo se construye la unidad política, en tanto que Bouböck se preocupa en cómo se evita la secesión política. (20)

Pero quizás lo más importante a destacar es que cada vez con más frecuencia historiadores, especialistas y pensadores sensatos y bien intencionados ponen de relieve que el futuro de la democracia se basa no ya en las luchas nacionales, sino en la defensa activa de los derechos humanos en el espacio mundial, en la libertad, igualdad y fraternidad entre los ciudadanos y ciudadanas, sin prevalencias por la condición nacional o cultural. Los mismos nacionalismos democráticos aceptan y propagan que antes están las personas y sus derechos, antes está la democracia. La nación está volviendo a su condición humana, y esto de por sí constituye un gran paso.

Pero también hay quienes avisan sobre el hecho de que el enfrentamiento entre los nacionalismos central y periférico esconde una redistribución del poder en el que el ansia de las élites regionales y locales resulta insaciable. (21)

Quizás una de las propuestas más equilibrada y posibilista sea la de Bouböck, ya mencionado, cuando afirma que el federalismo puede dar amplias opciones al autogobierno y abrir vías flexibles de acomodación a la plurinacionalidad, “pero rechaza firmemente la interpretación nacionalista de la autodeterminación”.

---

(19) CAMINAL, Miguel (2002): p. 215

(20) MÁIZ, R (2001)

BOUBÖCK, R (2000): pp. 381-393

CAMINAL, Miguel (2002): p.219

(21) Ver ALVAREZ JUNCO, José (2002)

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap VII

Efectivamente, el federalismo no puede unir a quien quiere la independencia y punto. Aunque también es cierto que ningún pueblo desea vivir sólo, sino en convivencia con los otros, mientras la convivencia sea entre iguales y se respeten mutuamente las identidades. El deseo de independencia nace del sentimiento de opresión, de ser ninguneado, explotado o sometido. Por consiguiente, es lógico suponer que dentro de la democracia y del federalismo pluralista la interpretación nacionalista de la autodeterminación pierda todo su sentido. (22)

Pero hay que precisar, volviendo a nuestro tema central, que cuando hablamos sobre el federalismo fiscal, y sin perjuicio de cuanto acabamos de considerar, nos encontramos situados en el marco de referencia del federalismo nacional que ha sido la forma federal dominante en los dos últimos siglos.

---

(22) CAMINAL, Miguel (2002): PP. 220  
BOUBÖCK, R. (2000): ob. Cit.

Cuadro N° 3

<b>USA: DISTRIBUCIÓN DE GASTO PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES</b>			
<b>ACTIVIDADES O SECTOR (%)</b>	<b>CENTRAL O FEDERAL</b>	<b>ESTADOS O REGIONAL</b>	<b>LOCAL</b>
Seguridad Social	<b>23</b>	-	-
Educación	-	<b>36</b>	<b>42</b>
Sanidad	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Policía	-	<b>5</b>	<b>5</b>
Comunicaciones	-	<b>8</b>	<b>5</b>
Bienestar Público	-	<b>25</b>	<b>5</b>
Defensa Nacional	<b>16</b>	-	-
Asuntos internacionales	<b>1</b>	-	-
Intereses	<b>13</b>	-	-
Administración y varios	-	<b>20</b>	<b>32</b>
Rentas garantizadas	<b>14</b>	-	-
Varios	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fuentes: Statistical Abstract of the United States, 2000: Economic Report of the President. Washington, dc.			

Cuadro N° 4

<b>USA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR ADMINISTRACIONES</b>			
<b>TIPO DE INGRESO</b>	<b>CENTRAL O FEDERAL</b>	<b>ESTADOS O REGIONAL</b>	<b>LOCAL</b>
Impuesto sobre la renta personal	48	19	3
Impuesto sobre sociedades	10	4	-
Impuesto sobre el consumo	-	26	10
Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria	-	-	45
Cotizaciones sociales	33	-	-
Tasas y varios	-	21	38
Transferencias intergubernamentales	-	28	-
Otros	9	2	4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fuentes: Statistical Abstract of the United States, 2000: Economic Report of the President, Washington, DC.			

## BIBLIOGRAFÍA

- AHIJADO QUINTILLÁN, M. (2002): “Lecciones de introducción a la microeconomía”, Ediciones Académicas, S.A.
  
- ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. Y ZUBIRI, I. (2000): Economía Pública I”, Ariel, Barcelona.
  
- ALVAREZ JUNCO, José (2002): “Máter dolorosa”.
  
- BROWN, C.V. & JACKSON, P.M. (1982): “Public Sector Economics”, Martín Robertson, Oxford.
  
- BOUBÖCK, R. (2000): “Why Stay Together?. A pluralist Approach to Secession and Federation”, en W. Kymlicka y W. Norman (comps), Citizenship in Diverse Societies, Oxford University Press, Oxford.
  
- BUCHANAN, J.M. (1978): “Una Teoría Económica de los Clubs”, Hacienda Pública Española, nº50, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
  
- CAMINAL, Miguel (2002): “El federalismo pluralista”, Paidós, Barcelona.
  
- ELAZAR, D.J. (1977): “Federalismo”. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol.4, Aguilar, Madrid.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003b): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978, Editorial Bosch S.A.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración” (en prensa).
  
- MÁIZ R. (2001): “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el nacionalismo liberal”, Revista Española de Ciencia Política, nº3.

- MANCUR OLSON, J.R. (1969): “The principle of fiscal equivalence: The division of responsibility among different levels of government” American Economic Review, mayo 1969.
  
- MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): “Gasto Público y Federalismo Fiscal en España”, Consejo Económico y Social.
  
- MUSGRAVE, Richard.A. (1959): “The Theory of Public Finance”, McGraw-Hill, New York.
  
- OATES, W.E. (1997): “Federalismo Fiscal”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
  
- O`SULLIVAN, Arthur, SHEFFRIN, Steven M. (2002): “Economics Principles and Tools”, Prentice Hall, New Jersey.
  
- SAMUELSON P.A., NORDHAUS, W.D. (2002): “Economía”, McGraw-Hill.
  
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): “Economics of de Public Sector”, W.W. Norton & Company, New York.
  
- TIEBOUT Charles M. (1956) (1978): “A pure Theory of Local Expenditure”, Journal of Political Economy, 1956 (version española en Hacienda Pública Española nº50), 1978, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

## **CAPÍTULO IV**

**Economía del Bienestar y organización territorial de la Administración pública.**

## **CAPÍTULO IV**

### **LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Ya apuntábamos en la introducción que el análisis de la descentralización de la gestión pública exige una incursión por los diversos campos o parcelas de la Ciencia Económica, sin perjuicio de la consideración de otras ramas de la Ciencia y del conocimiento en general, como serían, entre otras, la Filosofía Moral, la Teoría política, o el Derecho. Entre esos campos o parcelas de nuestra ciencia destaca la Economía del Bienestar, capítulo de gran relevancia en la historia del pensamiento económico, y que aún no está cerrado ni concluido definitivamente.

En los diferentes apartados que abordaremos a continuación vamos a comenzar con un breve resumen del contenido de la misma, al que seguirá un análisis tanto de la eficiencia y los fallos del mercado, como sobre la eficiencia y los fallos de la intervención pública, concluyendo el capítulo con algunas consideraciones provisionales respecto al impacto o influencia en torno a estos problemas y cuestiones que pueden derivarse de los diversos tipos de organización territorial de la gestión pública que se contemplen.

Obviamente tanto los fundamentos o principios que subyacen en nuestro análisis, como su desarrollo teórico, pueden encontrarse en cualquier manual de Introducción a la Microeconomía, por lo que no entraremos en su detalle, dado, además el objeto que se persigue con este trabajo. Todo ello con independencia de que en algún momento convenga detenerse en la explicación y definición de conceptos básicos e imprescindibles.

#### **IV.1 Introducción a la Economía del Bienestar.**

En una primera aproximación puede afirmarse que la Economía del Bienestar surge como un intento de superar la difícil controversia positivo-normativa, recurriendo a los conceptos de máximo o mínimo con el propósito de dar unidad sistemática al estudio de la política económica.(1)

---

(1) FERNÁNDEZ DÍAZ, A y RODRÍGUEZ SAIZ, L (1986): pp. 189-206.



Remontándonos a los antecedentes puede afirmarse que a lo largo del siglo XIX se dieron pasos de cierta importancia hacia la configuración del Estado de Bienestar, aprobándose en el año 1832 el “Reform Act”, conjunto de medidas para luchar contra las consecuencias de la revolución industrial. En un segundo momento o base que abarca desde 1863 hasta finales de siglo XX se avanzó en la línea de nuevas conquistas sociales, bajo los auspicios del reformismo de Gladstone o del estado tradicionalista y evolutivo de Disraeli. Durante los años 1900 a 1914 el objeto del naciente Estado de Bienestar se limitaba a tratar de alcanzar un mínimo nacional de bienestar, intensificándose los esfuerzos a favor de la educación, la salud y el empleo en la fase que se continúa hasta el final de los años 30 y de la Segunda Guerra. (2)

Efectivamente, en 1932 se elabora “The Town and Country Planning Act”, y ocho años después surge el “Barlow Report”. Con el famoso “Beveridge Report”, en el que se potencia el papel de la educación y del medio ambiente –entre otros aspectos básicos-, se inicia la nueva etapa de lo que se ha denominado el “British Welfare State” o la “British Revolution”.

Pero la reconstrucción de la postguerra, el fuerte impacto de la teoría de Keynes y el largo y floreciente periodo de pleno empleo, estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento, fue postergado la preocupación social en términos “cualitativos”, a favor de un espectacular avance “cuantitativo”.

Cuando en los últimos años de la década de los sesenta (1967) tiene lugar el fin de los milagros económicos, se inicia una fase de contestación y convulsión social, a manera de clara denuncia del modelo económico afectado por los países de Occidente. En ese mismo año se publica el conocido libro de Mishan sobre los costes de crecimiento, en el que se pone de relieve el enorme coste social en el que se estaba incurriendo, como contrapartida al acelerado y fuerte proceso de crecimiento económico.

Acontecimientos posteriores, como los informes del Club de Roma en los años 1972 y 1974, la crisis de las materias primas alimenticias de los primeros meses de 1973 y la larga y profunda crisis derivada de los aumentos sucesivos de los precios del petróleo (1974, 1978 y 1980), modificaron sustancialmente el panorama en pro de una reconsideración de las pautas e indicadores del bienestar social.

---

(2) FERNÁNDEZ DÍAZ, A y FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (1998): pp 330-331.

Otros hechos de gran relevancia, como la caída del muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión Soviética, por una parte, así como la consolidación de nuevos bloques emergentes (UE y NAFTA), por otra, han venido a contribuir con fuerza indiscutible a la configuración de un nuevo mapa económico y social en el que el Estado de Bienestar cobra nuevas formas, dimensiones y sentido. (3)

Volviendo atrás en el tiempo, y situándonos en las primeras décadas del siglo XX, tiene lugar de manera paralela a la evolución apuntada, el desarrollo de un capítulo importante de la Ciencia Económica. Nos referimos al nacimiento y posterior desarrollo de la Economía del Bienestar, como lógica y sostén de la Política Económica. Vamos a realizar una breve exposición de su contenido, a la que añadiremos algunas consideraciones críticas.

El problema fundamental de la Economía del Bienestar se concreta en alcanzar una situación óptima, entendida como un conjunto de posiciones que se considera mejor que otras posibles. Pero la forma de alcanzar esta situación óptima y sus consecuencias han sido abordadas por criterios diversos, pudiéndose distinguir entre lo que podríamos llamar la Economía del Bienestar “clásica”, por una parte, y la “nueva Economía del Bienestar”, por otra.

En el primer grupo hay que destacar al profesor A.C. Pigou, cuya obra *The Economics of Welfare*, de 1920, da nombre a toda esta corriente del pensamiento. Pigou parte de la concepción utilitarista de Bentham, hereda de su maestro Marshall los conceptos referentes a la renta nacional y al empleo del metro monetario, y de Sidgwick la posibilidad de divergencia entre intereses individuales e intereses sociales a través de la comparación entre el producto marginal neto privado y el producto marginal neto social.

La Economía del Bienestar consiste, para Pigou, en el planteamiento de un objetivo económico considerado socialmente como deseable. Este objetivo, a su vez, en la maximización del bienestar económico, que en principio no se identifica con el bienestar general.

---

(3) Para profundizar en la caracterización y, en los retos actuales a los que se enfrenta el Estado de Bienestar, véase, por ejemplo, CASAMIGLIA (1995) Y SOTELO (1999).

De hecho Pigou se refiere, cuando habla de Bienestar, a los aspectos económicos de la vida que son susceptibles de medición en términos monetarios. Por otra parte, considera la renta nacional como índice aproximado del bienestar económico, es decir, como su base o fundamento material. Pero de esta relación entre bienestar económico y renta nacional se obtienen dos tipos de efectos: “efectos volumen” y “efecto distribución”. El primero nos viene a decir que no disminuya la participación en la renta de los preceptores menos dotados (de renta), y que no intervengan causas ajenas al proceso, todo aumento en el volumen total de renta nacional se traduce, generalmente, en un aumento del bienestar económico. El “efecto distribución” nos dice, a su vez, que toda causa que haga aumentar la parte de renta realmente percibida por poseedores de rentas escasas, siempre que no implique una disminución en el volumen de la renta nacional, supondrá un aumento, en líneas generales, del bienestar económico.

En síntesis, y a los efectos que nos interesa, puede afirmarse que Pigou asigna a la Política Económica dos tareas fundamentales: Transferir rentas de los que poseen más volumen a los que poseen menos (del rico al pobre) y mejorar la utilización de los recursos productivos. La hipótesis de que toda la variación en el bienestar económico determina una variación en el bienestar social y la métrica cardinal de la utilidad, quizás sean los dos puntos débiles del análisis de Pigou. Especialmente en este último punto centra su crítica Pareto, perteneciente también a este primer grupo, quien concibe la Economía del Bienestar en términos de niveles en vez de sumas o cantidades, es decir, en magnitudes ordinales en vez de cardinales.

La Economía del Bienestar, según Pareto y sus seguidores, puede prescindir de las comparaciones interpersonales de utilidad. Pero la negación de la validez de las comparaciones de utilidad entre los diversos individuos no induce a Pareto a renunciar al concepto de una posición de máximo (o de óptimo) referida a la colectividad en su conjunto.

En este sentido, Pareto distingue entre “máximo de una colectividad” y “máximo para una colectividad”. La noción de “máximo de una colectividad” requiere que esta sea considerada como una persona, mientras que la idea de “máximo para una colectividad” expresa una situación de la cual la colectividad considerada no puede alejarse sin daño alguno de sus componentes, aunque otros obtuviesen ventaja.

Bajo el aspecto exclusivamente económico, dice Pareto, cuanto la colectividad llega al punto P, en donde se alcanza un máximo para la colectividad, conviene que se pare. Aunque como sabemos, Pareto elude las comparaciones interpersonales, admite que, en términos estrictamente objetivos y económicos, una situación puede ser considerada superior a otra si, partiendo de ésta, se alcanza o se pasa a ella con cambios tales que al menos un componente de la colectividad resulte más satisfecho, sin que ninguno se vea perjudicado. (4)

La configuración paretiana del óptimo social se hará más explícita con la aportación del Barone, quien expresa las ventajas y perjuicios eventuales en términos monetario y amplía el contraste al caso en el que el cambio perjudique a algún miembro de la colectividad.

En el caso de los años treinta aparece una nueva corriente conocida, como hemos dicho, con el nombre de “The New Welfare Economics”, y que agrupa, entre otros, los nombres de Bergson, Kaldor, Hicks, Scitovsky, Samuelson, Arrow y Graaff.

En esta segunda etapa, la Economía del Bienestar gira en torno a dos conceptos fundamentales: la “función del bienestar social” y el “principio de compensación”. Esta distinción permite, incluso, hablar de dos escuelas diferentes, según predomine uno y otro enfoque. El punto de partida de la tendencia basada en el “principio o test de compensación”, lo podemos hallar en la polémica mantenida entre Harrod y Robbins en el *Economic Journal*, en septiembre y diciembre de 1938. Refiriéndose a las “corn laws” de 1846, Harrod mantiene que las ganancias o el beneficio que obtiene la comunidad en su conjunto puede considerarse superior a la pérdida experimentada por los agricultores, con la condición, y sólo así, de que los individuos afectados tuviesen el mismo trato, es decir, sobre la base de un postulado de igualdad entre los diversos individuos.

Robbins, por el contrario, no admite el razonamiento al negar el presupuesto de “iguales capacidades de satisfacción”; de hecho, ya en 1932, Robbins afirmaba en su “Ensayo” que las comparaciones interpersonales de utilidad son puros juicios de valor, que de ellos está llena la Economía del Bienestar y que ésta, por consecuencia, no es una materia científica objeto de estudio por parte de el economista como tal.

---

(4) Seguimos en nuestra exposición a FERNÁNDEZ DIAZ, A (1982) Y FERNÁNDEZ DÍAZ, A y FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A (1998): pp. 331-337.

Esta forma de pensar entendemos que es una derivación lógica de su teoría en torno a la distinción entre economía positiva y economía normativa.

Fue este planteamiento de Robbins el que estimula el desarrollo ulterior de la nueva Economía del Bienestar, en un intento fundamentalmente de revitalizar la teoría paretiana. Como primera reacción, nos encontramos con la propuesta de Nicholas Kaldor aparecida en 1939. Partiendo también de la famosa controvertida Ley del Grano, Kaldor considera necesario confrontar las pérdidas sufridas por unos miembros de la colectividad, con las ganancias de los otros. Además, y esto es lo importante, se podría mantener siempre la distribución de la renta a través de una acción del gobierno encaminada a indemnizar las pérdidas de los propietarios de las tierras con medios obtenidos mediante cantidades detraídas de los que resulten beneficiados. El criterio de compensación implícito en este razonamiento constituye un criterio objetivo de eficiencia económica, desprovisto totalmente de cualquier juicio de valor.

Dentro de esta misma línea, J.R. Hicks viene a reforzar el enfoque de Kaldor. Hicks distingue, por una parte, aquella situación en la cual unos resultan perjudicados mientras otros salen favorecidos, de aquella otra en la que alguno de los miembros de la colectividad se ven beneficiados, sin que ello suponga daño o perjuicio alguno para los restantes.

En el primer caso, dice Hicks, no se puede afirmar que se produce un aumento del bienestar general (en su conjunto), a menos que se disponga de una unidad de medida para comparar las satisfacciones de los diferentes individuos, la cual, por otra parte, no parece que exista. En el segundo caso, por el contrario, se produce una mejora en el bienestar de la comunidad, o como puntualiza Hicks, de la eficiencia del sistema económico como instrumento de satisfacción de las necesidades.

Respecto de la primera de las dos situaciones señaladas, HICKS sigue a KALDOR al poner de relieve la importancia de la indemnización, aunque ello no implique siempre su pago efectivo. En este sentido HICKS hace hincapié en la necesidad de considerar con sumo cuidado la relación entre eficiencia y distribución.

En 1941, dos años después de los escritos mencionados, SCITOVSKY, partiendo del principio de compensación “potencial”, llamaba la atención en el hecho de que el criterio de KALDOR e HICKS podía conducir a resultados contradictorios.

Posteriormente LITTLE, al desarrollar las ideas de SCITOVSKY, critica de forma decidida el planteamiento dicotómico de KALDOR, al distinguir la eficiencia de la distribución. En opinión de LITTLE, los juicios de valor especialmente los referentes a la distribución, no pueden ser marginados en la economía del bienestar. Pero hay que hacerlos explícitos y tratar de que sean aceptados con un grado suficiente de generalidad.

Relacionado con el análisis de LITTLE se halla el enfoque de BERGSON, cuya “social-welfare function” sirve de punto de partida para la obra de las dos corrientes consideradas. En su función del bienestar social, BERGSON, que mantiene el carácter ordinal de las preferencias individuales, considera tanto los aspectos de eficacia productiva como los de la distribución. En esencia, se trata de que los individuos de una colectividad, siguiendo una escala de preferencia, elaboren una función con aquellos elementos que integran y determinan su bienestar, teniendo en cuenta las diversas alternativas. En una segunda fase, la función del bienestar social permite el paso de las preferencias individuales a las preferencias de la colectividad considerada en su conjunto. Los problemas que surgen en este proceso fueron analizados sucesivamente por SAMUELSON y ARROW, que han desarrollado la función del bienestar social en situaciones más complejas, así como por la escuela de la “elección pública” con BUCHANAN a la cabeza.

Siguiendo al profesor Fernández Díaz en las dos obras citadas con anterioridad, puede afirmarse que la evolución posterior de la Economía del Bienestar recoge corrientes y enfoques críticos que podrían denominarse la “Novísima Economía del Bienestar” o “Newest Welfare Economics”. En ella podemos encontrar planteamientos en el límite, como el de NATH, que niega en cierto sentido la existencia de la Economía del Bienestar, o con una crítica a la vez clara y refinada, precisa y compleja, como la de Hutchison.

Asimismo, hallamos en el núcleo de esta corriente el trascendental “teorema de la imposibilidad” de Arrow (1951) y la teoría del “second best”, surgida inicialmente como un intento de superar o mejorar la WE, para huir del rígido corsé del óptimo paretiano.

Finalmente, y sin extendernos más, cabe añadir que nuevos campos y derroteros en el análisis económico y en la economía normativa permite hablar de las denominadas hijas “legítimas” de la Economía del Bienestar, entre las que podemos destacar la Economía del Medio Ambiente, la Economía de la Educación, la Economía de la Salud, la Economía de la Tercera Edad, la Economía del Crimen, la Economía de la Defensa, o la Economía del Tiempo (Weather). (5)

#### **IV.2 Eficiencia y fallos del mercado.**

El teorema de la imposibilidad de Arrow, para cuyo estudio riguroso y detallado nos remitimos a la obra de Fernández Díaz y Rodríguez Sáiz (1986), vino a frenar el intento de hacer operativa una función del bienestar de tipo bergsoniana convirtiendo, por tanto, en una ilusión la pretensión de aplicar una política que condujese a un óptimo social en el sentido de conseguir la maximización del bienestar social incorporando también como argumento de la función de bienestar el grado de equidad en la distribución de la renta en el sentido de Sidgwick (1883), Marshall (1890) y Pigou (1920). (\*)

Pero la economía del bienestar paretiana y sus derivaciones a través del criterio de compensación potencial de Kaldor – Hicks – Scitovski, ya comentado, más restringida que la anterior e identificada con el logro de la eficiencia económica, ha seguido unos derroteros muy distintos ya que, por una parte, ha sido plenamente asumida por la teoría económica ortodoxa, y por otra, ha jugado y juega un papel crucial a la hora de encontrar argumentos que justifiquen la intervención del sector público en la economía. (6)

Dado que lo más relevante es saber bajo qué condiciones y circunstancias el mercado conducirá a una asignación de recursos eficiente, resulta necesario recordar que por óptimo paretiano se entiende aquella asignación o situación en la que, como ya vimos, no es posible mejorar la posición de al menos un individuo sin empeorar la de ningún otro. A este respecto es habitual distinguir entre tres niveles en que es posible desglosar una asignación eficiente, siendo dichos niveles los siguientes:

---

(5) FERNÁNDEZ DÍAZ, A., PAREJO GAMIR, J.A., MARTÍN PLIEGO, J. Y RODRÍGUEZ SÁIZ, L. (1987).

(\*) Sobre la equidad y la eficiencia nos detendremos con cierto detalle en el capítulo siguiente.

(6) Ver FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (1999): pp. 64-69.

- a) Eficiencia en el intercambio, cuando las valoraciones relativas para cada dos pares de bienes son las mismas para todos los individuos.
- b) Eficiencia en la producción, que tiene lugar cuando las producciones marginales relativas para cada dos pares de factores son las mismas para todos los bienes.
- c) Eficiencia global, que se da cuando la combinación de bienes se produce eficientemente y se distribuye en el consumo de forma que no sea posible mejorar la posición de ningún consumidor sin empeorar la de algún otro.

En competencia perfecta los mercados poseen la propiedad de generar, bajo ciertas circunstancias, asignaciones de recursos eficientes, en el sentido de que se cumplen las tres condiciones mencionadas, lo que se recoge en el primer teorema de la economía del bienestar que puede enunciarse así:

*“En ausencia de externalidades, bienes públicos, rendimientos crecientes e imperfecciones o costes de información, el mecanismo de precios competitivos genera asignaciones de recursos eficientes en el sentido de pareto”.*

Como destaca con gran acierto el profesor Fernández Cornejo (7) este primer teorema de la economía del bienestar constituye una “formulación elegante y rigurosa de las condiciones institucionales bajo las cuales se cumpliría con precisión el principio de la mano invisible de Smith”. Parece claro que Adam Smith reconocía que el mecanismo de precios no funcionaba siempre perfectamente, aunque ello no era obstáculo para enunciar su principio de la mano invisible.

En un contexto muy preciso y plenamente especificado, como es el del modelo de equilibrio general estático, es evidente que la eficiencia económica u optimalidad paretiana se alcanzara tan sólo bajo condiciones muy restrictivas, lo que conduce a la “teoría de los fallos del mercado” que desde la obra seminal de Pigou en 1920 ha constituido parte fundamental del corpus teórico empleado para la defensa de la intervención del gobierno en la actividad económica.

---

(7) FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (1999): p. 66.



Si nos detenemos en dichos fallos, podemos destacar los siguientes: (8)

- a) Los bienes públicos se caracterizan por ser bienes no rivales en su uso y no excluibles mediante el mecanismo de precios. Para la provisión óptima de bienes públicos existe teóricamente la denominada “solución de Lindahl”, que consistiría en que cada individuo contribuyese al pago del bien público de acuerdo con la utilidad que éste le reportase en el margen (es decir, a cada individuo se le cargaría un precio por unidad del bien público igual a su beneficio marginal o disposición a pagar para el nivel realmente proporcionado). Sin embargo esta solución es imposible de aplicar: los individuos, como agentes racionales que son, no tendría incentivos a revelar sus verdaderas preferencias por el bien público, pues existiría un problema de conductas de polizón (free rider), ya que cada individuo tendría incentivos a revelar una preferencia por el bien público muy inferior a la que éste realmente le proporciona, ya que de esa forma contribuiría muy poco a su financiación y, como se trata de un bien no rival, podría consumir de él lo mismo que los demás, conduciendo todo ello a una asignación subóptima de este tipo de bienes. De esta forma puede justificarse la intervención de un tercer tipo de unidad económica, el sector público dotado de la capacidad coactiva necesaria para obtener la financiación que se requiere para provisión de dichos bienes.
  
- b) En el modelo básico de equilibrio general las interacciones entre los agentes solamente se manifiestan a través de sus efectos sobre los precios. Cuando las acciones de un agente afectan al entorno de otro por cualquier vía distinta, se dice que existe una externalidad (que puede ser positiva o negativa). Por esta razón es habitual aducir que el elemento caracterizador más importante de una externalidad es la inexistencia de un mercado para dicho efecto externo. Al definir las externalidades como los efectos carentes de precio de las actividades de unos agentes sobre otros, no se especifica el tipo de parte implicada, pudiendo ser ésta un consumidor, una empresa, etc. En relación con esto se puede efectuar una taxonomía de acuerdo con el tipo de actividad que produce la externalidad y el tipo de agente que resulta afectado: externalidades de productor a productor, de productor a consumidor, de consumidor a consumidor, etc. Es claro, como se comentaba anteriormente, que en presencia de efectos externos no se produce una asignación eficiente de recursos, lo que se debe al hecho de que las señales que reciben los agentes de los mercados (los precios) no recogen todos los factores que actúan o se derivan de las actividades de producción o de consumo.

---

(8) FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (2002): pp. 3-5.

En la mayoría de economías, el objetivo de corregir “internalizar” los más diversos efectos externos ha servido, desde las primeras décadas de este siglo, de justificación para el desarrollo de una amplia política de regulación de diversos sectores, y de establecimientos de gravámenes o subvenciones de determinadas actividades económicas. (9)

- c) Otro fallo del mercado tradicionalmente considerado, el **monopolio natural**, es el que hace referencia a características técnicas de determinados sectores que impiden que se pueda desarrollar en ellos la competencia; o, de modo equivalente, ramas de actividad económica donde, como consecuencia de la existencia de rendimientos crecientes de escala (economías de escala) en relación al tamaño del mercado, resulta una curva de costes medios decrecientes (en relación al tamaño del mercado); lo que, de un lado, impide la fijación de precios según el coste marginal sin obtener pérdidas; y, de otro, implica que la producción se realizará más eficientemente por una única empresa (por un monopolio). Como es sabido, este argumento dio pie, sobre todo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, a una extensa intervención estatal en sectores como energía, telecomunicaciones, servicios postales, transportes aéreos y ferroviarios, así como en otros muchos de dudosa adscripción al concepto de monopolio natural, mediante políticas, bien de producción directa mediante monopolios públicos, bien mediante la regulación estatal de monopolios (o carteles) privados. (10)
- d) Finalmente, un tipo de fallo de mercado que viene mereciendo una especial atención en la actualidad por parte de la literatura teórica, es el referido a la existencia en numerosos casos de **información incompleta y asimétrica** (recuérdese que este rasgo viola las condiciones de optimalidad paretiana). Así, de la mano de autores como Arrow (1963), Stiglitz (1974), Mirrlees (1974), Vickrey (1960), o Akerlof (1970), los problemas de riesgo moral y de selección adversa, se han mostrado relevantes no sólo en el campo de la actividad aseguradora, sino en muchos otros, como, por ejemplo, en el de las relaciones dentro de la empresa (problemas de agencia), en la selección de personal (la educación como “señal”), en la adquisición de servicios médicos, en las ventas mediante subastas, etc.

---

(9) Se trata, en realidad, de la solución “pigouviana” duramente criticada por el importante e influyente trabajo de Coase publicado en 1960.

(10) Actualmente resulta cada vez más complicado encontrar algún caso de monopolio natural puro, como puede comprobarse si consideramos las enseñanzas derivadas de los nuevos desarrollos en el área de la Economía Industrial.

Uno de los rasgos más destacables de este tipo de literatura teórica es que muestra cómo en muchos casos surgen instituciones (como garantías, imagen de marca, etc) destinadas a minimizar o eliminar los problemas de información incompleta y asimétrica, sin que sea necesaria la intervención pública. En otros casos, sin embargo, sí se encuentran argumentos a favor de la intervención pública basados en este tipo de desarrollos, como es el caso de la defensa de seguros sanitarios públicos, o la regulación y vigilancia del sistema financiero

En suma, el desarrollo de la teoría de los fallos de mercado, en el seno de la economía del bienestar paretiana, proporciona el primer intento riguroso de sistematización y justificación de la intervención del sector público en la economía (es decir, de la aplicación de acciones o medidas de política económica).

### **IV.3. Eficiencia y fallos de la intervención pública.**

Es preciso tener en cuenta que las políticas económicas que se llevan a cabo no siempre son las más adecuadas, bien porque responden a intereses políticos ajenos al interés general, o bien por incapacidad o error del propio policy maker. Y es por ello por lo que cabe hablar también de fallos de la intervención o del sector público, lo que, como veremos más adelante, afecta a la justicia al provocar fallos en la equidad.

En la configuración o diseño de la política económica tratamos fundamentalmente con el planteamiento de unos objetivos alcanzables mediante el empleo de determinados instrumentos. Esta tarea tiene lugar en un complejo entramado de interrelaciones entre distintos agentes (gobierno, partidos políticos, funcionarios, grupos de presión, votantes, etc) que constituyen los inputs del proceso decisorio, y que han de actuar en el marco de unas reglas del juego que abarcan desde un amplio conjunto de normas legales hasta aquellas que se basan en los usos y costumbres. Todo ello, además, partiendo de un contexto de incertidumbre, información incompleta y asimétrica, costes de transacción, influencias intelectuales, ideológicas, corriente de teoría económica dominante, etc. (11)

---

(11) Ver el esquema de la página 74 del excelente trabajo de Fernández Cornejo, J.A. (1999), ya citado.

La existencia de una extensa y variada producción en torno a la teoría positiva de la conducta de todos cuantos toman parte en los procesos decisorios político-económicos permite concluir que la ejecución de dichas políticas económicas dista mucho de ser enteramente satisfactoria, pudiéndose hablar, en este sentido, tanto de los fallos del sector público como de los fallos del mercado. Y es preciso aclarar, aunque parezca evidente, que es la experiencia en el campo de la política económica, junto con la teoría positiva, la que avala y explica la existencia de esos fallos en la intervención.

Fruto del análisis de la experiencia resulta para algunos autores la posibilidad de distinguir entre fallos de gobierno en la política asignativa, en la política redistributiva, y en la política de estabilización. Entre los primeros cabe hablar de errores en la previsión de la oferta y de la demanda a medio y largo plazo, de la subestimación de los costes reales de políticas de asignación, o del mantenimiento excesivo en el tiempo de políticas asignativas agotadas. En cuanto a la política redistributiva suele considerarse la dificultad de evitar los beneficios fraudulentos o de eliminar la evasión fiscal, entre otras. Respecto a la política de den estabilización, finalmente no hay que olvidar los frecuentes errores de diagnóstico, de previsión, y de instrumentación con los consiguientes errores negativos. (12)

Es bien sabido que los fallos de mercado en los años 30, 60, 70 y 80, con situaciones graves de crisis en la mayor parte de estos periodos, dio lugar a la puesta en marcha de numerosos programas gubernamentales lo que, a su turno, provocó por parte de los economistas y politólogos el análisis y estudio de los fallos contenidos en esas intervenciones públicas. De hecho dichos investigadores se planteaban si dichos fallos en la aplicación de los programas del gobierno eran meros accidentes y equivocaciones, o por el contrario constituían resultados perfectamente (o razonablemente) predecibles de la actuación pública e inherentes a la propia naturaleza de la actividad del gobierno.

A este respecto Stiglitz destaca cuatro razones o causas principales para explicar los fallos sistemáticos del gobierno en el logro de los objetivos planteados. Estas razones son las siguientes: (13)

- a) La información limitada del gobierno.
- b) El control limitado sobre las respuestas del sector privado a sus actuaciones o políticas.

---

(12) Ver JORDÁN GALDUF, J.M. (1999): pp. 27-31

(13) STIGLITZ, J.E. (2000): pp 8-10.

C) El control limitado de la burocracia.

c) Las limitaciones impuestas por los procesos políticos.

Añadamos a todo ello los fallos en la política de gastos derivados de las diferentes opciones o formas de intervención del gobierno, por un parte, y los que se producen como consecuencia de las desviaciones previsibles de la imposición óptima, por otra, y tendremos una visión más completa del problema, en el que no profundizamos por ahora, pues supondría desviarnos del tema central que nos ocupa.

#### **IV. 4 Conclusiones provisionales según el tipo de organización territorial.**

¿ Hasta que punto los planteamientos y consideraciones realizados con anterioridad a lo largo de estas páginas pueden verse afectadas si abordamos los distintos problemas y cuestiones desde un punto de vista territorial?. O dicho con otras palabras, ¿afecta sensiblemente al bienestar el modelo de organización territorial elegido? o, por el contrario, ¿constituye una cuestión secundaria e irrelevante?.

Considerando que, como ya sabemos, la economía y el Estado del bienestar se ocupan, principalmente, de la asignación de recursos, de la producción, de la estabilidad económica y, fundamentalmente, de la mejora en la distribución de la renta, parece claro que estos objetivos se plantean y alcanzan de manera muy distinta según sea el nivel territorial o de gobierno que se contemple.

Suele argumentarse de manera más o menos generalizada que la tarea o funciones de asignación de recursos por parte del gobierno mejoran sensiblemente cuando tienen lugar en un ámbito de gestión descentralizada, produciéndose indudables ganancias en término de eficiencia. Pero al mismo tiempo se reconoce de forma casi unánime que la actuación en favor de la estabilización macroeconómica así como las políticas de redistribución de la renta y la riqueza son más propias de los gobiernos centrales, que ofrecen sin duda más garantía de llevarlas a feliz término.

En este orden de cosas hay que tener en cuenta que las actividades de gastos e ingresos desarrolladas por los gobiernos locales influyen inevitablemente en las políticas de estabilización y distributiva del gobierno central, lo que exige una tarea de coordinación y control por parte de este último. Pero esta necesidad indiscutible de coordinación y por parte del gobierno central o federal es interpretada con no poca frecuencia como una merma de los poderes en los niveles más bajos de gobierno desembocando, aun sin pretenderlo, en conflictos entre intereses y competencias nacionales y locales. (14)

Una de las razones que suele esgrimirse a favor de la gestión de gobierno descentralizada es la de que ofrece mayores posibilidades de elección entre diferentes cantidades y clases de bienes públicos. Y dado que los individuos difieren en sus preferencias respecto a la provisión de dichos bienes, y que las autoridades locales las conocen y se encuentran en condiciones de atenderlas, parece claro que la descentralización hasta el nivel local contribuiría a mejorar la asignación de los recursos en el sector público, lo que constituye en cierta medida la esencia del modelo de Tiebout, sobre el que nos detendremos más adelante en el capítulo sexto, y respecto a cuyas propuestas deberemos ser extremadamente prudentes y cautelosos, especialmente si estamos situando nuestro análisis en el ámbito de la teoría de la justicia. (15)

Al margen de cualquier tipo de polémica resulta evidente que los gobiernos locales presentan cada vez de forma más clara e intensa una cierta especialización en actividades relacionadas muy directamente con el bienestar. Así, además de ocuparse de manera principal del planeamiento urbano y ordenación del territorio así como del mantenimiento de las condiciones mínimas de urbanización, las autoridades locales ponen en la actualidad una especial atención en la provisión de servicios de bienestar que pueden consistir en programas de viviendas, espacios verdes, parques, abastecimiento de agua, limpieza, bomberos, policía, transportes, actividades culturales y deportivas, asistencia a la tercera edad, a la infancia y a la juventud, entre otros. (16) Todo ello, si recordamos, en la línea de lo que planteábamos al distinguir en el capítulo segundo los tres niveles básicos al considerar las administraciones públicas desde el punto de vista de la organización territorial. Y además, por supuesto, con independencia de las ventajas que se le reconocen al gobierno o gestión locales en el terreno asignativo como ya tuvimos ocasión de analizar en los capítulos anteriores sin renunciar a sus posibilidades en lo que respecta a las funciones de estabilización y a la política redistributiva. (17)

---

(14) BROWN, C.V. & JACKSON, P.M. (1982): pp. 195-197

(15) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002): (en prensa)

(16) CARAMÉS VIÉITEZ, Luis (2002): pp. 2-7

(17) Nos remitimos de nuevo al excelente trabajo, ya citado, de CASTELLS, Antoni (2002): pp. 8-10

En la materia que nos ocupa algunos autores plantean de manera contundente en obras publicadas recientemente que la que la estructura de poderes regionales siguiendo modelos de descentralización acusada, choca abiertamente con la defensa cada vez más difícil y apremiante del Estado de Bienestar, dado que el mismo requiere progresividad fiscal, unidad de mercado y solidaridad interterritorial, casi todo lo contrario de lo que supone la devolución del poder político a las regiones, como ocurre con el caso específico y muy peculiar de España, según tendremos ocasión de comprobar más adelante. (18)

Hay otras cuestiones que afectan al bienestar y que al mismo tiempo se relacionan con el fenómeno de la descentralización. Entre ellos destaquemos la que se refiere a la corrupción, práctica siempre perniciosa desde el punto de vista económico y perseguible en el plano legal, por mucho que algunos pretendan presentarla como el lubricante o bálsamo necesario para mantener la actividad económica y el crecimiento.

En el informe sobre el desarrollo mundial correspondiente al año 2002 se aborda el problema de la descentralización y la corrupción, y aunque están muy lejos de ser concluyentes, los autores afirman que si el poder de decisión en materia de gastos se delega sin la correspondiente decisión de recaudar fondos para cubrirlos, posiblemente los funcionarios públicos de los gobiernos locales tengan más oportunidades de actuar indebidamente, dado que las limitaciones presupuestarias en esos niveles son menos rígidas. Si la delegación del poder en las autoridades legales es incompleta, también pueden proliferar las normas y reglamentaciones emanadas de distintos niveles del gobierno, lo que provocará el correspondiente aumento de las oportunidades de corrupción. (19) Claro está que en definitiva todo dependerá del grado de información de los ciudadanos y de su capacidad de influir sobre las autoridades locales, así como de la eficacia en la actuación de los Tribunales de Cuentas u otros órganos similares de control externo. La actuación de estos órganos de control puede considerarse fundamental, teniendo muy en cuenta que se produce en un ambiente de incertidumbre e información asimétrica. A ese respecto el profesor Fernández Díaz afirma en un trabajo seminal sobre la “Economía del Control” que de la misma forma que los agentes ya no reaccionan pasivamente frente a las políticas aplicadas por el gobierno, pudiéndose concebir la política económica como una especie de juego dinámico donde la reputación y credibilidad del policy-maker desempeña un papel central que condiciona la efectividad de sus actuaciones, así puede hablarse de las relaciones entre el gestor público y el controlador. (20)

---

(18) DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael (2002): pp. 332-338.

(19) Banco Mundial (2002): p. 108.

(20) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): p. 51.

Como, a su turno, la tarea de control puede descentralizarse , y de hecho así sucede, cabría preguntarse sobre la conveniencia, a los efectos de luchar contra la corrupción, de situar al controlador demasiado cerca del controlado, es decir, al mismo nivel territorial o de descentralización. Pero este no es un tema que podamos abordar, al menos en este momento o fase de nuestra investigación.



### Bibliografía

- ARROW, K.L. (1963): “Urcertainty and welfare economics of medical care”, American Economic Review, 53, pp. 941- 969.
- BANCO MUNDIAL (2002): “informe sobre el desarrollo mundial 2002”, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- BROWN, C.V. & JACKSON, P.M. (1982): “Public Sector Economics”, Martín Robertson, Oxford.
- CARAMÉS VIEITEZ, Luis (2002): “La hacienda local del futuro: una hacienda urbana”, Papeles de Economía Española nº: 92, Madrid.
- COASE, R.H. (1960): “The problem of Social Cost”, The Journal of Law and Economics, pp. 1-44.
- CASIMIGLIA, X (1995): “A vueltas con el Estado de Bienestar: La mejor defensa es un buen ataque”, en S. BARBERÁ (ed), Estado y Economía, Fundación BBVA, Madrid.
- CASTELLS, Antoni (2002): “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, Papeles de Economía Española nº: 92, Madrid.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael (2002): “La riqueza de las regiones”, Alianza Editorial, Madrid.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999): “Los fallos en la intervención y la política económica”, en A. Fernández Díaz (ed), Fundamentos y papel actual de la Política Económica, Pirámide, Madrid.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (2002): “La metodología de la Política Económica: las dimensiones teóricas de la Política Económica”. Apuntes. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Complutense.

- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978, CIEP y Editorial Bosch, S.A.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “¿Puede hablarse de una economía de control?”. Revista Española de Control Externo nº: 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1982): “Política Económica y medio ambiente: una reconsideración”. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis (1986): “Introducción y metodología de la Política Económica, Ediciones ICE, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1998): “Derechos Humanos y economía del bienestar: una reflexión”, en el libro La Declaración Universal de los Derechos Humanos y economía del bienestar: una reflexión”, en el libro La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario, Editorial Bosch, S.A. Barcelona.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, PAREJO GAMIR, J. Alberto, MARTÍN PLIEGO, Javier y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis (1987): “Los efectos de la meteorología sobre la economía nacional”, INM, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid.
- JORDÁN GALDUF, Joseph M<sup>a</sup> (1999): “Aspectos básicos de la Política Económica” en Jordán Galduf, J.M., García Reche, A y Antuñano Maruri, I (coordinadores) Política Económica y Actividad Empresarial, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARSHALL, Alfred (1890): “Principles of Economics”, Macmillan, London.
- MIRLEES, J.A. (1974): “Notes of Welfare economics, information and uncertainty”, en M. Blanch, D. MacFadden y S. Wu (eds), Essays in Equilibrium Behavior, North-Holland, Amsterdam.

- PIGOU, A.C. (1920): “The Economics of Welfare”, Macmillan, London.
- SIDGWICK, H. (1883): “The Principles of Political Economy”, London.
- SOTELO, J. (1999): “Política económica del Estado del Bienestar”, en A, Fernández Díaz (ed), Fundamentos y papel actual de la política económica, Pirámide, Madrid.
- STIGLITZ, J.E. (1974): “Incentives and risk sharing in sharecropping”, Review or Economic Studies, 41, nº: 2, pp. 219-255.
- STIGLITZ, J.E. (2000): “Economics of the Public Sector”, Norton, Nueva York.
- VICKREY, W (1960): “Utility, Strategy and social decision rules”, Quartely Journal of Economics, 74, pp. 507-535.

## **CAPÍTULO V**

### **Eficiencia y Equidad.**

## **CAPÍTULO V**

### **EFICIENCIA Y EQUIDAD**

A lo largo de los capítulos anteriores hemos manejado dos conceptos o términos fundamentales: el de eficiencia y el de equidad. El primero constituye una pieza clave en el campo de la Ciencia Económica, en tanto que el segundo pertenece al ámbito más amplio y multidisciplinar de la moral, la política, la justicia y el derecho, sin descartar el papel que también desempeña en la propia Economía. Es por ello por lo que consideramos oportuno detenernos y profundizar en ambos conceptos que ilustran o fundamentan las actuaciones, modelos y diseños de la Política Económica.

Obviamente no se trata de llevar a cabo una incursión completa y formalizada en la Microeconomía, por lo que respecta a la idea de eficiencia, ni de ir más allá en el análisis de la Teoría de la Justicia, por lo que al término equidad se refiere. Se pretende saber, fundamentalmente en qué medida son conciliables y alcanzables los objetivos básicos de equidad y eficiencia y se ven afectadas por un proceso más o menos acentuado de descentralización de la gestión pública que constituye, como sabemos, el gran marco de referencia de nuestro análisis. Sucesivamente, y en sendos apartados, abandonaremos ambas cuestiones.

#### **V.I. Las bases de un test fundamental.**

Sabemos que cualquier manual de Microeconomía muestra que es posible realizar diferentes asignaciones eficientes de los bienes y que una economía perfectamente competitiva genera una asignación eficiente. Recuérdese, al respecto, la distinción que hacíamos en el capítulo anterior entre eficiencia en el intercambio y eficiencia en la producción, tratando con bienes en el primer caso, y con factores productivos en el segundo, como tendremos ocasión de ver a continuación.(1)

Pero limitándonos por el momento al intercambio de bienes, es probable que unas asignaciones sean más justas que otras, consistiendo entonces el problema en saber que asignación es más equitativa, cuestión realmente difícil de responder y sobre la que los economistas no pocas discrepancias. Ello se debe, fundamentalmente, a que cualquier opinión sobre la definición de equidad y su cuantificación implica comparaciones subjetivas de utilidad, lo que comporta un verdadero problema en la medida en que no exista acuerdo sobre el método utilizado para llevar a cabo dichas comparaciones.

Vamos a detenernos en torno a estos puntos y aspectos con el fin de sacar alguna conclusión, aunque podemos anticipar que en principio no existe razón alguna para considerar o creer que la asignación correspondiente aun equilibrio competitivo sea equitativa.

En el capítulo anterior, al ocuparnos de la Economía del Bienestar mencionamos el primer teorema de la “Welfare Economics”, conocido también como el “teorema de la mano invisible de Adam Smith”. A los efectos de nuestro análisis vamos a recordar algunos instrumentos o principios básicos, como son la caja de Edgeworth para estudiar la eficiencia en el intercambio de bienes y en proceso de producción, el segundo teorema del bienestar, así como la frontera de posibilidades de utilidad.

El intercambio entre dos agentes, con dos mercancías, y partiendo de una dotación inicial de las mismas suele hacerse, en un análisis muy simple, utilizando la conocida caja de Edgeworth en la que cada uno de dichos agentes tiene su mapa de curvas de indiferencia. Las asignaciones eficientes posibles, según se desprende del ya mencionado primer teorema de la Economía del Bienestar, se localizan o definen buscando los puntos de tangencia de las respectivas curvas de indiferencia de los consumidores, cuyo lugar geométrico, o su turno, constituye la denominada “curve de contrato”, es decir, la línea MM que aparece en la figura 1.

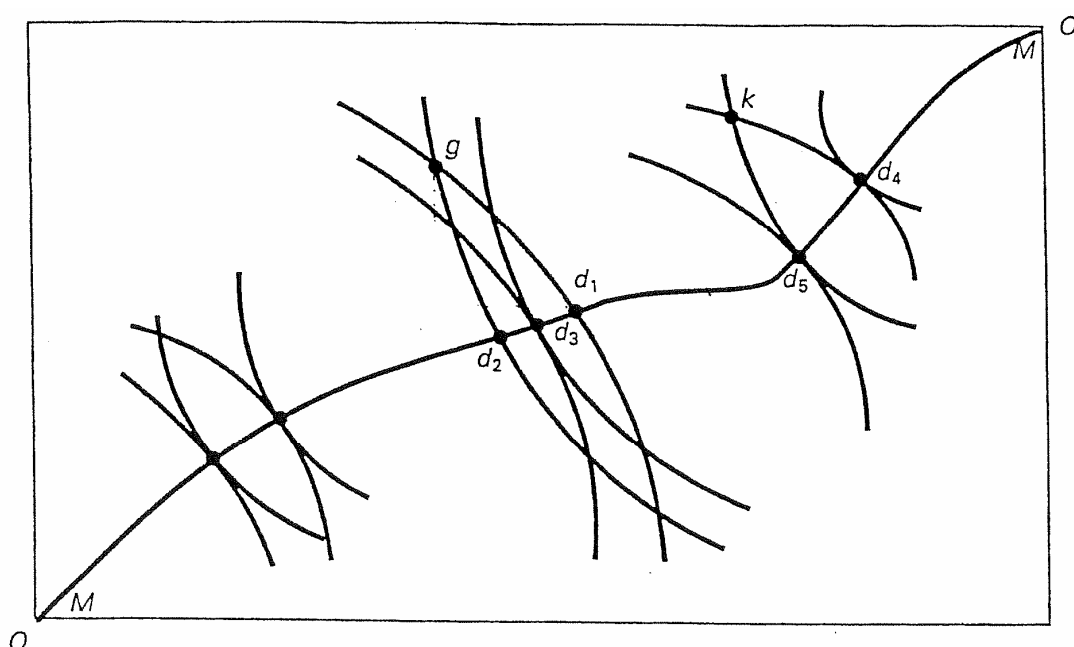


Figura 1

El segundo teorema de la Economía del Bienestar nos dice que si las preferencias individuales son convexas, todas las asignaciones eficientes, es decir, todos los puntos de la curva de contrato, suponen un equilibrio competitivo para alguna asignación inicial de los bienes. Conviene no olvidar que la tangencia entre las curvas de indiferencia equivale a que las reacciones marginales de sustitución entre los agentes sean iguales, y como cada curva de indiferencia es tangente a la recta de balance, resulta evidente que dicha relación marginal de sustitución (RMS) de un bien por otro de cada individuo tiene que ser igual a la relación de precios de los dos bienes, es decir:2

$$RMS^o_{(x_1,x_2)} = P_{x_2}/P_{x_1} = RMS^o_{(x_1,x_2)}$$

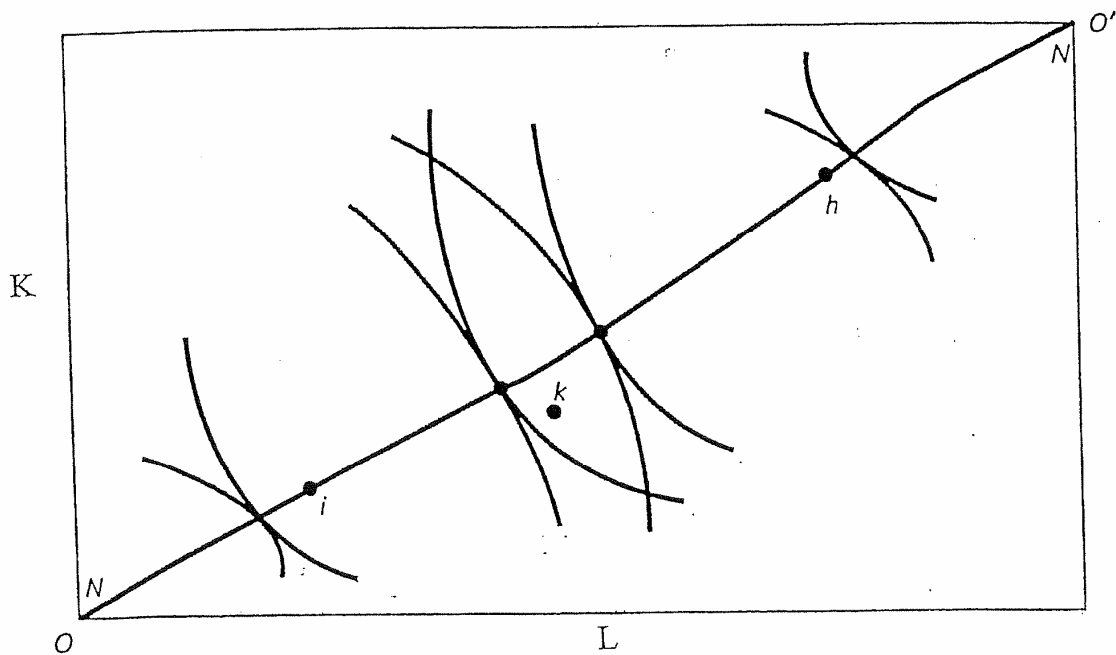


Figura 2

(2) Ver, además del texto reseñado en la nota anterior: FRANK, Robert H (1993): pp 680-689.

De la misma forma podemos hablar de la eficiencia en la producción y de su curva de posibilidades. En este caso se dice que una asignación de los factores es técnicamente eficiente si no es posible elevar la producción de uno de los bienes sin reducir la del otro. Como puede verse en la figura 2, la línea de contrato correspondiente a la producción representa todas las combinaciones técnicamente eficientes de factores.

A partir de esta nueva curva de contrato NN puede obtenerse las distintas combinaciones de los dos bienes ( $x_1$ ,  $x_2$ ), que puede obtenerse o producirse con cantidades fijas de capital y de trabajo. A ese conjunto de combinaciones se le suele denominar la frontera o curva de posibilidades de producciones, que se corresponden con los puntos de producción eficiente que aparecen en la figura 2. Por ello la curva de posibilidades de producción sería la que se recoge a continuación:

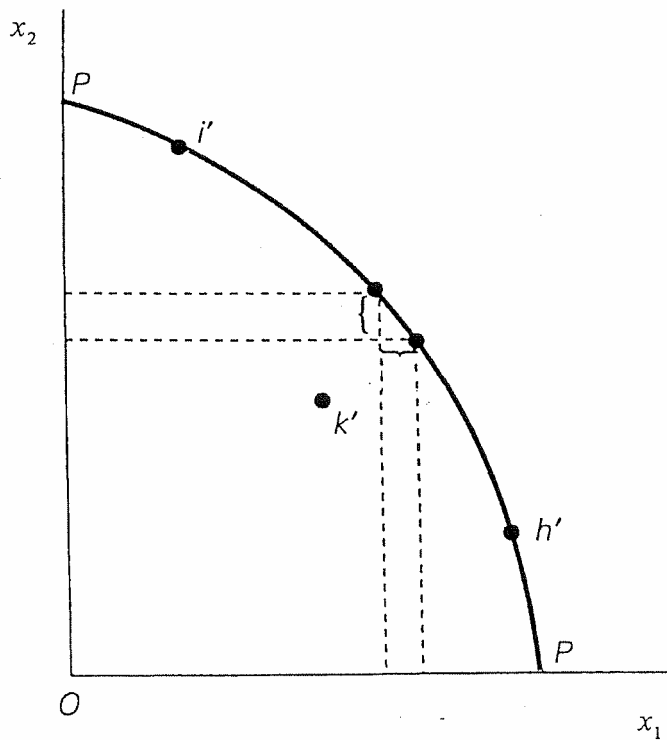


Figura 3



Asimismo es preciso recordar que la pendiente en cada punto de esta curva de posibilidades es la relación marginal de transformación (RMT) de  $x_2$  en  $x_1$ , y que la pendiente de dicha curva mide el coste marginal de producir un bien en relación con el de producir el otro. O lo que es lo mismo:

$$RMT = C'_{x1}/C'_{x2}$$

$$\text{si } RMS = RMT$$

es decir, si

$$RMT = C'_{x1}/C'_{x2} = P_{x1}/P_{x2} = RMS$$

Podremos decir que la economía está produciendo de una manera eficiente.

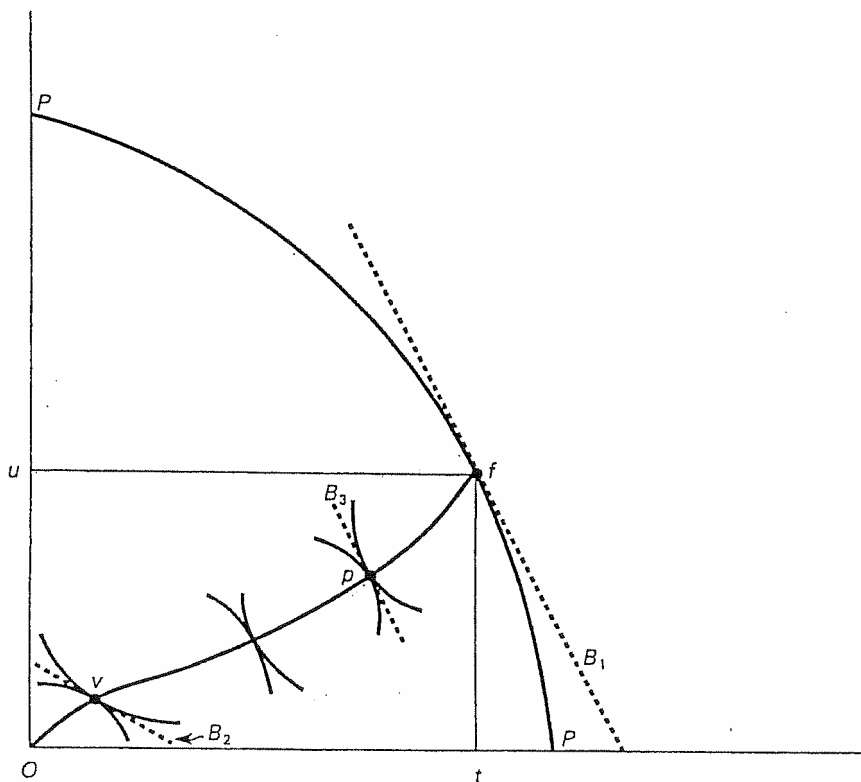


Figura 4

Puede hablarse ahora, finalmente, de la curva de posibilidades y la caja de Edgeworth para el equilibrio del consumo. En efecto, de igual manera que hicimos con la producción, podemos relacionar la curva de posibilidades con la caja de Edgeworth para el equilibrio del consumo. Como puede en la figura 4, la curva de contrato que se obtiene en la caja de Edgeworth permite construir la frontera de posibilidades que representa, como ya hemos dicho, todas las asignaciones que son eficientes:

Si todas las cantidades consumidas están en PP, si la asignación se encuentra en la curva de contrato, y si  $RMS = RMT$  al ser iguales las pendientes de  $B_1$  y de  $B_3$ , entonces se dice que el punto en cuestión es Pareto-eficiente, como es el caso del representado por  $P$  en la curva de contrato de la caja de Edgeworth, ya que cumple los tres requisitos exigidos. Sin embargo, el punto  $v$  tan sólo cumple las dos condiciones primeras que hemos enunciado. Por supuesto, puede haber otros puntos a lo largo de la curva de contrato, además de  $P$ , que sean Pareto-eficientes.<sup>3</sup>

Como hemos visto, la frontera de posibilidades de utilidad muestra los niveles de satisfacción que se logran cuando los dos agentes al alcanzado la curva de contrato. A los efectos de continuar avanzando en nuestro intento de analizar la eventual compatibilidad existente entre eficiencia y equidad, vamos a insistir en este punto utilizando ahora la frontera de posibilidades de utilidad que recogemos en el gráfico y figura siguiente:

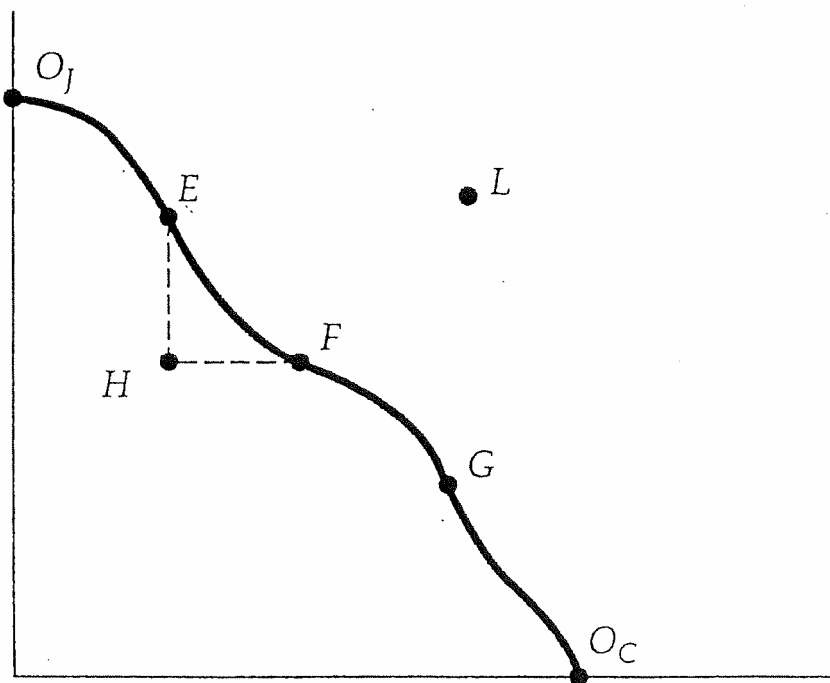


Figura 5

---

(3) Ver FERNÁNDEZ DIAZ, Andrés (2003): apartado IV del Apéndice Matemático.

Los puntos situados en la frontera como el de E, el F y el G, corresponden a puntos de la curva de contrato, por lo que no es posible mejorar el bienestar de un agente sin empeorar el del otro. El punto H, sin embargo, representa una asignación ineficiente, dado que cualquier intercambio situado dentro del área delimitada por los puntos EHF mejora el bienestar de una de las partes o de las dos. Si traspasamos la frontera y elegimos el punto L mejoraría el bienestar de ambos individuos, pero se trata de un punto no alcanzable al no haber una cantidad suficiente de los dos bienes para generar los niveles de utilidad que representa el punto.

De todo ello cabe extraer la conclusión de que una asignación debe ser eficiente para que sea equitativa. Pero si suponemos que H y G son las únicas asignaciones posibles la respuesta no estaría tan clara, ya que en G reporta más utilidad al agente representado en el eje de abscisa, en tanto que H significaría más utilidad para el agente representado en ordenada. Y no resulta extraño pensar que para algunas personas G puede resultar más equitativa que H, y para otras lo contrario. Lo que permite conducir, asimismo, que una asignación ineficiente de los recursos puede ser más equitativa que otra asignación eficiente.

La cuestión clave estriba entonces, como es fácil intuir, en resolver una asignación equitativa y en las comparaciones interpersonales de utilidad que estemos dispuestos a realizar. Ello nos lleva a utilizar las funciones sociales de bienestar, como ya apuntábamos en el capítulo anterior con el fin de describir las ponderaciones que aplicamos a la utilidad de cada individuo y de averiguar lo que es socialmente deseable. Y a su turno, cada función social de bienestar puede relacionarse con un determinado punto de vista sobre la equidad.

Teniendo en cuenta todo cuanto hemos expuesto hasta ahora en este capítulo y considerando la incursión llevada a cabo en el capítulo primero sobre la Teoría de la Justicia, tendríamos al menos cuatro enfoques principales: el igualitarista, el rawlsiano, el utilitarista, y el basado exclusivamente en el mercado.

---

(4) PINDYCK, R.S. y RUBINFELD, D.L. (2001): pp. 596-597

En realidad cuando hablamos del enfoque igualitarista nos estamos refiriendo al comunitarismo que, como se vió en su momento, constituye una corriente en el marco de la Teoría de la Justicia, situada a la izquierda del arco ideológico. Pero no confundamos los términos, pues para el pensamiento igualitarista, más simple, todos los miembros de la sociedad tienen que recibir las mismas cantidades de bienes, en tanto que el comunitarismo, más complejo, afirma que no se puede comprender al individuo independientemente de un marco social en el que se encuentra integrado, y que vivir en sociedad constituye una condición necesaria para ser racionales. (5)

La visión de Rawls, sin duda, al menos para nosotros, la más interesante y original, y una de las bases del contractualismo moderno, permite las desigualdades si mejoran el bienestar de la persona peor situada en la sociedad. La perspectiva rawlsiana podría ser igualitarista e implicar una distribución igualitaria de los bienes entre todos los miembros de la sociedad, pero no necesariamente.

El utilitarismo, la corriente más extendida predominante pondera por igual la utilidad de todo el mundo y, por consiguiente, maximiza la utilidad total de todos los miembros de la sociedad.

Finalmente, según el punto de vista del mercado, el resultado del proceso del mercado competitivo es equitativo porque recompensa a los que están más capacitados y trabajan más. Si en la figura 5 el punto E de la frontera de posibilidades de utilidad fuese la asignación de equilibrio competitivo, se consideraría más equitativa que F, incluso aunque los bienes se asignasen menos igualitariamente.

Cualquiera que sea el modelo o enfoque que se adopte parece claro que el objetivo de la eficiencia tiene que ver con el mundo de la racionalidad, leyes y reglas del juego de la Economía, en tanto que la equidad nos remite más directamente a los ámbitos de la filosofía moral, del derecho, y de la teoría política, sin renunciar a su vertiente económica, como ya apuntábamos al comienzo de estas líneas.

---

(5) ver RHONHEIMER, Martín (2002): pp. 35-38.

A este respecto quisiéramos resaltar que la importancia del segundo teorema del bienestar se halla en que la cuestión de la equidad distributiva puede separarse desde el punto de vista lógico de la cuestión de la eficiencia en la asignación. Así lo veía John Stuart Mill al admitir que la sociedad puede redistribuir las rentas de acuerdo con las normas de justicia que le parezcan convenientes y basarse al mismo tiempo en las fuerzas del mercado para asegurarse de que esas rentas se gastan para obtener el mejor resultado posible. (6) Además no hay que olvidar las diferencias de origen, motivación y consecuencias de los dos conceptos -eficiencia y equidad- que estamos considerando.

En efecto, el primero de ellos no solamente sintetiza las exigencias de racionalidad en el plano económico, sino que constituye en la justificación de la intervención pública dado que, como hemos visto en el capítulo anterior, los fallos en la eficiencia suponen una condición necesaria, aunque no suficiente, para la intervención.

Por lo que respecta al objetivo de la equidad, su aceptación resulta más controvertida entre los economistas, no tanto porque se considere menos legítimo que el de la eficiencia, sino porque implica concesiones valorativas que con frecuencia se consideran ajenas al campo de la Economía, lo que quizás no constituya otra cosa que un perjuicio, puesto que para hacer economía normativa es preciso asumir una serie de juicios de valor, que en el caso de la justificación del objetivo de equidad conduce al terreno de la filosofía política y, en particular, al de las teorías de la justicia, sobre las que ya hemos hecho algunos comentarios.

Los conceptos de eficiencia y equidad han sido con frecuencia relacionados con lo bueno y lo justo. Este tipo de relación podemos encontrarla, por ejemplo, en la obra fundamental de John Rawls, ya mencionada, *A Theory of Justice* (1971) en la que el autor se preocupa ante todo de trazar una línea de separación clara entre la teoría de la justicia como equidad y el utilitarismo, dependiendo de la fuerza de la primera del hecho de anteponer lo justo a lo bueno. De ese modo el utilitarismo sería una teoría teológica que identifica el bienestar social con la maximización de un valor o fin no moral que se utiliza como criterio para la toma de decisiones. En cambio la acción debida es aquella conforme a una norma justa y no se encuentra subordinada en primera instancia a la búsqueda de lo útil, del bienestar social o de la felicidad individual. (7)

---

(6) FRANK, Robert H (1993): pp. 680-682

Hay en esta obra seminal de Rawls una clara primacía de lo justo sobre lo bueno, o si lo prefieren, de lo justo sobre lo útil, aunque es preciso puntualizar que esta separación se plantea con una intencionalidad que va más allá de la polémica con el utilitarismo y de la simple identificación de lo bueno con lo útil.

Pero esta dicotomía o separación entre lo justo y lo bueno defendida por Rawls en su obra de 1971 y duramente criticada por los pensadores comunitaristas (Taylor, Sendel, Macintyre, Walzer) se replantea en *Political Liberalism*, publicada en 1993, y en la que Rawls declara que la teoría de la justicia por el propugnada es neutral respecto a los fines, pero no en sentido de procedimiento, pasando a una articulación mayor de la relación, aunque continua sin renunciar a la tesis de la primacía de lo justo respecto a concepciones de lo bueno que se presentan como puntos de vista particulares, como perspectivas privadas que deben siempre poder matizarse con el criterio común de lo justo. (8)

En el marco de la pluralidad de puntos de vista que Rawls acopió ya desde su *Teoría de la Justicia* destaca la incursión en el concepto económico de eficiencia que pondrá en relación con la justicia entendida como equidad. La argumentación sobre este tema ha sido muy bien resumida por Liborio L. Hierro (9):

- 1) Un acuerdo sobre la concepción de la justicia no es el único prerrequisito para una comunidad humana viable, sino que se requiere resolver otros tres problemas fundamentales y conectados con la justicia: son los de coordinación, eficiencia y estabilidad.
  
- 2) Las partes en la posición original aceptarían el principio de optimalidad paretiana para juzgar la eficiencia de los acuerdos económicos y sociales.

---

(7) DA RE, Antonio (2002): pp. 77-78

(8) DA RE, Antonio (2002): pp. 82-83

- 3) Para la justicia como equidad los principios de justicia son más importantes que las consideraciones de eficiencia de modo tal que puede resultar preferible una situación menos eficiente pero más igualitaria.
- 4) En consecuencia, el principio de eficiencia no puede servir por sí sólo como concepción de la justicia, sino que ha de ser suplementado de algún modo.
- 5) El principio de diferencia es el que corrige la indeterminación del principio de eficiencia, pero el principio de diferencia es compatible con el principio de eficiencia.
- 6) La segunda regla de prioridad de los principios de justicia ordena la prioridad de la justicia respecto a la eficiencia y el bienestar del siguiente modo: “el segundo principio de justicia es léxicamente anterior al principio de eficiencia y a la maximización de la suma de ventajas, y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de diferencia”.

Todo ello permite llegar a la conclusión, añade Hierro, de que la justicia es consistente con la eficiencia siempre que ambos principios estén satisfechos. Si la justicia no lo estuviera podría exigir sacrificios en la eficiencia, pero un esquema perfectamente justo es también un esquema eficiente. No podemos detenernos en desentrañar todo cuanto puede dar de sí esta última afirmación ni continuar profundizando en el pensamiento de Rawls, pues ello supondría un análisis casi monográfico de esta visión de la Teoría de la Justicia que nos apartaría de l tema central que nos ocupa.

---

(9) HIERRO L. Liborio (2002): pp. 83-84

## **V.II. Eficiencia, equidad y descentralización: una primera valoración.**

En los capítulos anteriores se han abordado las ventajas e inconvenientes de contar con un grado mayor o menor de descentralización de la gestión pública, hemos estudiado las características y posibilidades del modelo federal, y se han hecho algunas consideraciones sobre el tipo de organización territorial que eventualmente se de o dote un país.

Ahora el problema consiste en valorar en qué medida la eficiencia y la equidad pueden verse afectadas por el tipo o grado de descentralización, con todas sus consecuencias de tipo micro y macroeconomía, y muy en especial en la vertiente de política económica. Para llevar a cabo nuestra tarea vamos a detenernos en tres puntos a aspectos concretos que sucesivamente se refieren a la manera de diseñar la financiación de un proceso de descentralización, al respeto a los objetivos de la política redistributiva en dicho proceso y, finalmente, a la relación existente entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico.

- a) En el año 1995 se publicaba el “Libro Blanco” sobre la financiación autonómica en España (\*) que resumía así los principales problemas:
- Las Haciendas autonómicas no disponen de un grado suficiente de autonomía y corresponsabilidad fiscal.
  - Conectado con el problema anterior de la falta de corresponsabilidad fiscal está el del control de déficit y el endeudamiento.
  - El desarrollo equilibrado del sistema de financiación exige unir la solidaridad a la descentralización fiscal

---

(\*) El tratamiento de la situación actual y las perspectivas de futuro para el modelo español de descentralización se verá monográficamente en el capítulo VI.



Sobre esta base se planteaban dos recomendaciones para la reforma del sistema de financiación. En primer lugar, tanto por razones económicas como por motivos de coherencia política con el modelo de Estado que configura la Constitución, en la que la autonomía alcanza no sólo a los gastos sino también a los ingresos, es muy importante entender que son las Comunidades Autónomas las primeras responsables de conseguir los ingresos públicos necesarios para el normal ejercicio de sus competencias y que tales ingresos deben conseguirlos, naturalmente, de sus respectivos ciudadanos. Esto es lo que significa la descentralización política vista desde la perspectiva financiera, pues decidiendo y gestionando sus propios tributos es cómo las Comunidades Autónomas compartirán la responsabilidad fiscal con la Hacienda central.

Pero en segundo lugar, para completar el sistema, junto a esta responsabilidad financiera de cada Hacienda autonómica, hay que establecer que la responsabilidad niveladora corresponde a la Hacienda central. Ésta, mediante transferencias, deberían proporcionar los recursos adicionales necesarios a las Haciendas de menor capacidad tributaria para que, en todo caso, puedan financiar la oferta de servicios públicos de su competencia, independientemente de su capacidad económica. (10)

Las propuestas de reformas contenidas en el libro Blanco no podían hacerse sin contemplar y valorar las consecuencias en términos de eficiencia del sistema de financiación y de la equidad interterritorial.

Comenzando con la eficiencia sabemos que esta se logra si la financiación permite financiar los programas de gasto minimizando distintos tipos de coste: los políticos derivados de la exacción fiscal, los financieros y los de gestión. Los modelos de financiación autonómica basados en las transferencias minimizan los costes políticos para los gobiernos autonómicos, al desvincular sus decisiones financieras de la recaudación impositiva.

---

(10) PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 191

Pero hay que tener en cuenta que si los costes políticos de recaudar se eliminan en un nivel de gobierno porque se trasladan a otro, no se anulan para el conjunto de la Hacienda pública y, además, pueden tener efectos colaterales sobre las decisiones de gasto y endeudamiento. Por eso se suele señalar que la falta de corresponsabilidad fiscal es una de las causas posibles de los déficit autonómicos. No obstante, también hay que advertir que esa causa no es la única. De hecho, el endeudamiento de las Comunidades no ha hecho más que seguir la senda marcada por la Hacienda central, que sí era fiscalmente responsable y también se endeudaba.

En todo caso, la existencia de déficit produce costes financieros y los distintos sistemas de financiación autonómica que han existido no sólo han generado este tipo de ineficiencia, sino que lo han hecho con una intensidad que va más allá de los niveles que podrían minimizar su incidencia, como puede ser limitar el endeudamiento a la financiación de inversiones. (11)

Un tercer tipo de costes e ineficiencias apreciables en el funcionamiento de los sistemas de financiación hasta ahora puestos en práctica, es el que podemos denominar costes de transacción, negociación y gestión. El origen de los mismos está en el carácter inestable de los sucesivos modelos, que al poco de ser aprobados los coloca en una perspectiva de revisión. A consecuencia de ello, no sólo alrededor de las revisiones quinquenales se ha de desarrollar un gran esfuerzo negociador entre las Haciendas acompañado de un clima de incertidumbre. Además, en el interior de cada periodo se ha convertido en habitual que existan negociaciones casi permanentes, referidas a aspectos parciales o al estudio de criterios que puedan inspirar la próxima revisión quinquenal. (12)

En cuanto a la equidad, situados en el marco de referencia que estamos considerando, es preciso reconocer que cuando se realizó la descentralización del gasto y la financiación al principio de la década de los ochenta, se partía de la existencia de disparidades en cuanto a financiación por habitante, recibiendo como consecuencia de ello algunas Comunidades unos servicios peor dotados que otras, lo que suponía de hecho una distribución de fondos que no se fundamentaba en un criterio de equidad.

---

(11) PEREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 194

(12) PEREZ GARCÍA, Francisco (1999): p. 196

b) Todo cuanto antecede, y con independencia de que se trata de una experiencia que, según veremos en el capítulo VI pretende mejorarse notablemente, pone de relieve el papel de la política distributiva que, parece claro, corresponde de manera preferencial al poder central.

En el análisis de la política distributiva es preciso abordar sucesivamente los objetivos a alcanzar, los instrumentos que deben utilizarse, y los efectos -deseables o no- que pueden derivarse de la aplicación de la misma. En cuanto a los primeros parece lógico pensar que el objetivo principal consistiría en atenuar o disminuir los grados o niveles de desigualdad, centrándose el tercero de los aspectos mencionados en los efectos sobre la política de estabilidad. Pero desde el punto de vista de nuestro análisis nos interesa fundamentalmente considerar los instrumentos más habituales y utilizados en la política redistributiva, pues ellos nos relacionan más directamente con la descentralización y los problemas de eficiencia y equidad. Sin duda alguna el instrumento que destaca es el de la política presupuestaria en su doble vertiente del gasto y de los ingresos. Evidentemente este, como los restantes instrumentos que puedan mencionarse, contemplan y tienen muy en cuenta los efectos previsibles sobre la equidad y las eventuales distorsiones en la eficiencia.

Al mismo tiempo es muy importante llamar la atención en el hecho de que tanto en la política de gasto como en la política impositiva es preciso tener en cuenta no solo el volumen que se fija o cuantifica, sino también su composición y estructura. Así, por ejemplo, desde el punto de vista redistributivo no cuenta tanto el nivel o volumen de impuestos, dado que el impacto de los mismos sobre la distribución de la renta y de la riqueza puede ser muy variado y dispar. A ello, por otra parte, contribuye el grado de proporcionalidad, progresividad o regresividad que quiera otorgarse o aplicar al sistema impositivo considerado en su conjunto. (13)

---

(13) Ver el excelente cap. 9 de FERNÁNDEZ DIAZ, A, PAREJO GAMIR, J.A. y RODRIGUEZ SAIZ, L (2003).  
Ver también ACOCELLA, Nicola (2000): pp. 250-251

La redistribución mediante la política presupuestaria puede llevarse a cabo no sólo a través de los impuestos, sino que se complementa con transferencias monetarias y en especie, implicando en este último caso la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno. En algunos países, como los Estados Unidos en donde la seguridad social al estilo europeo no suele ser la fórmula habitual, se arbitran “programas de bienestar” específicos. Así, entre otros, podemos citar los siguientes: Aid to Families with Dependent Children (AFDC), Temporary Assistance for Needy Families (TANF), Earned Income Tax Credit (EITC), Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC), Children’s Health Insurance Program (CHIP) o el Low-Income Home Energy Assistance Program (LIHEAP). (14)

Además de contar con estas actuaciones principales, la política redistributiva puede hacer uso de otros instrumentos que también poseen su relevancia. Entre ellos conviene recordar la política de salarios mínimos, la implantación de un impuesto sobre la renta negativo, o la creación de empleo público.

Volviendo a nuestro tema principal, resulta evidente que todos estos instrumentos de la política redistributiva hay que situarlos en la vertiente territorial y relacionarlos con el grado de descentralización de la gestión pública con el fin de conocer las ventajas comparativas que cada nivel de gobierno (central, regional o local) poseen en la aplicación de la política redistributiva. A este respecto, y como ya anticipábamos, parece existir una cierta unanimidad al conferir al gobierno o administración central la responsabilidad de diseñar y llevar a cabo la política redistributiva, sin perjuicio de que otros niveles de la administración pública puedan completar la tarea ocupándose de programas y aspectos concretos del bienestar que inciden en la distribución de manera muy directa y activa. (15)

---

(14) STIGLITZ, Joseph E. (2000): pp. 385-390

FERNÁNDEZ DÍAZ, A, PAREJO GAMIR, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L. (2003): apartado 9.8 del cap. 9. ob. cit.

(15) Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003)

Como se vió en el capítulo III, en los Estados Unidos los gastos en programas de bienestar se administran en los diferentes estados (regiones o comunidades).

Así sucede, efectivamente, en los modelos del tipo federal, como tuvimos ocasión de ver en el capítulo tercero, especialmente al considerar la distribución de los gastos y de los ingresos entre los distintos niveles de la administración pública para el caso de los Estados Unidos. De esta y otras experiencias podría concluirse que en los procesos de descentralización no tienen por qué estar reñido el objetivo de la política redistributiva, que afecta a la equidad, con el objetivo y principio de la eficiencia. Iríamos más lejos y podríamos afirmar que el no cumplimiento del objetivo de la compatibilidad -o no colisión- entre estos dos principios marcaría los límites o el umbral del propio proceso descentralizador. Pero de ello nos ocuparemos con más detalle en el último capítulo.

c) Toca ahora como tercer apartado de este epígrafe relacionar, como anticipábamos, el grado de descentralización con el crecimiento económico, dando por bueno que el logro de un crecimiento sano y sostenido implica o requiere alcanzar niveles suficientes de eficiencia y de equidad, lo que explica que nos interese por esta relación entre aquél y el tipo más o menos descentralizado de la gestión pública.

Comencemos anticipando que la evidencia sistemática sobre la contribución de la descentralización fiscal en los resultados relativos al crecimiento económico es más bien escasa. (16) Estudios recientes para China, como el de Zhang y Zou demuestran estadísticamente la existencia de una relación negativa entre descentralización fiscal y crecimiento económico, en tanto que otras investigaciones, como el trabajo de Bahl y Linn ponen de relieve que las ventajas económicas de la descentralización fiscal tienden a producirse solamente cuando el país ha superado un determinado nivel de renta. Efectivamente, y en esa misma línea, Davoodi y Zou han encontrado para un conjunto de 46 países desarrollados y en vías de desarrollo durante el periodo 1970-1989 un efecto negativo de la descentralización fiscal, en el caso de estos últimos, y una relación no demasiado clara y significativa cuando se analiza el grupo de países desarrollados. A la misma conclusión llega otra investigación relativa a Estados Unidos y realizada por Xie, Zou y Davoodi en 1999.(17)

---

(16) OATES, Wallace E (1995): p. 352

Ver también FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap. 7

(17) ZHANG, Tao and ZOU, Heng-fu (1998): pp. 221-240.

BAHL, Roy and LINN, Johannes F. (1992).

DAVOODI, H. and ZOU, Heng-fu (1998).

XIE, D, ZOU, Heng-fu and DAVOODI, H (1999): pp. 228-239.

Ulrich Thieben ha llevado a cabo recientemente un análisis muy ponderado del problema partiendo de que no contamos con una teoría formalizada que relacione el crecimiento económico con la descentralización fiscal, y entendiendo por tal el poder manejar los impuestos y decidir sobre los programas de gasto público, todo ello situado en un marco legal. (18)

En este trabajo, insistimos, trata el autor de llegar a una conclusión razonada y equilibrada, se considera tanto las ventajas como los potenciales, o previsibles inconvenientes de la descentralización.

En el capítulo de las ventajas pasa revista a tres hipótesis:

- la “hipótesis de diversificación”.
- la “hipótesis de limitación del Leviathan”
- la “hipótesis de mejora de la productividad”

La “hipótesis de diversificación” o teorema de la descentralización mantiene que una distribución uniforme de los bienes públicos entre las distintas administraciones tiende a generar ineficiencia. Los partidarios de esta “hipótesis” sostienen que la eficiencia paretiana puede alcanzarse mediante la descentralización fiscal, siendo mayores los beneficios o ventajas derivadas de la misma cuanto mayor sea la variedad de la demanda de bienes públicos. Dicho de otra manera, las ofertas de bienes por parte de los gobiernos locales necesitan diferenciarse de acuerdo con los gastos y circunstancias que tienen que atender, lo cual requiere la capacidad discrecional de dichas administraciones locales respecto al gasto, o más ampliamente, respecto a la descentralización fiscal.

Basándose en la movilidad de los individuos y en otras precondiciones establecidas de este tipo de enfoque se llega a la conclusión de que es posible definir la mejor combinación de servicios públicos e impuestos locales, contribuyendo así el comportamiento de los individuos a una asignación eficiente de los recursos. Eso es, al menos lo que pretenden algunos planteamientos como sucede, entre otros, con el conocido modelo de Tiebout, ya mencionado, y del que nos ocuparemos más adelante.

---

(18) THIEBEN, Ulrich (2002): pp. 2-8

No hay que perder de vista, sin embargo, que la capacidad o libertad de las corporaciones locales para decidir sobre el gasto público y los impuestos conduce inevitablemente a resultados negativos en la equidad. Por otra parte, el incumplimiento de los supuestos restrictivos de modelos como el mencionado, y sobre el que, como hemos dicho volveremos, da lugar en última instancia a la necesidad de la intervención del gobierno central, lo que entre en colisión -y supone un conflicto- con la descentralización fiscal.

Los autores, como Brennan y Buchanan (19), que sostienen “la hipótesis de limitación del Leviatán”, consideran que la descentralización y competencia entre los distintos niveles de gobiernos o administraciones contribuye a evitar excesos de oferta de bienes y servicios públicos así como la existencia de ineficiencia  $x$  en el sector público. (20)

La evidencia empírica no parece validar de manera clara esta hipótesis, y el modelo español del estado de las autonomías podría constituir un ejemplo ilustrativo.

La “hipótesis de mejora de la productividad” parte del hecho de considerar que la descentralización fiscal no sólo supone mayores ventajas para atender las preferencias de los residentes en las distintas localidades, sino que al mismo tiempo implica e incentiva la búsqueda de innovaciones en la producción y oferta de bienes y servicios públicos, con las consiguientes mejoras en precios y calidades.

En cuanto a los potenciales inconvenientes, y en la línea de lo manifestado en el capítulo tercero, podemos destacar los siguientes. (21)

- Diferencias y dispersión de rentas entre economías domésticas y regiones da lugar a desigualdades y falta de equidad cuando se da una descentralización fiscal.

---

(19) BRENNAN, G and BUCHANAN, J (1980).

(20) Siguiendo la terminología de Leibnsteir, se dice que una organización que no actúa enérgicamente para frenar los costes muestra el fenómeno de la ineficiencia  $x$  que, por supuesto, no es exclusivo del Estado.

Ver FRANK, Robert H (1993): pp. 458-460

(21) THIEBEN, Ulrich (2002): pp. 5-8

- Problemas en la política de estabilización económica.
- Calidad de los gobiernos y democracia local.
- Niveles bajos de renta per capita.
- Escasez o insuficiencia de bienes e impuestos locales.
- Pocos bienes y servicios realmente “públicos”.

Evidentemente si las bases impositivas y las rentas se hallan desigualmente distribuidas entre las distintas jurisdicciones o regiones, el proceso termina por requerir o necesitar una política de redistribución centralizada.

En cuanto al problema de la estabilización macroeconómica, parece fácil entender que los gobiernos subnacionales en un sistema descentralizado tienen pocos incentivos o posibilidades para actuar de manera anticíclica con la rapidez y eficacia necesarias, y ello con independencia de las colisiones que pueden darse entre las decisiones de gasto en esos niveles subnacionales y los objetivos de la política estabilizadora. De hecho, y como Tanzi –entre otros- ha demostrado los desequilibrios estructurales pueden verse empeorados por la descentralización fiscal. (22)

Podría pensarse que determinados problemas de irregularidades y calidad en el gobierno central, como la falta de conocimiento o la corrupción, que afectan negativamente a la eficiencia, podrían remediarse propiciando mayores niveles de descentralización. Pero la realidad dista mucho de respaldar esta idea o reflexión, existiendo argumentos suficientes para pensar más bien lo contrario. Uno de dichos argumentos se refiere al hecho de que en las democracias locales se ejerce menos control que en los gobiernos centrales al estar los gestores públicos más cerca de los ciudadanos y ser por ello más sensibles o proclives a su influencia.(23) Y si la calidad de la gestión se resiente al descender el nivel del gobierno, es obvio que la descentralización podría incrementar las ineficiencias.

---

(22) TANZI, Vito (1995): pp. 295-316

(23) Un ejemplo cercano e ilustrativo podemos encontrarlo en la proliferación de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, innecesarios y con menos capacidad de control que la que, al menos potencialmente, posee el Tribunal de Cuentas, supremo órgano fiscalizador, lo que sin duda redundaría negativamente en la eficiencia de la gestión pública.  
Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap. VII



Como ya decíamos al comienzo de este epígrafe, estudios como los de Bahl y Linn, ya citadas, ponen de relieve que la descentralización fiscal podría ser eventualmente ventajosa y aconsejable tan sólo a partir de unos niveles suficientemente elevados de renta y de desarrollo. Esta creencia se basa esencialmente explicando la necesidad de un “umbral” no sólo por los costes derivados de la descentralización, sino también por el hecho de que los niveles de renta per capita relativamente bajos la demanda de bienes y servicios podría concentrarse en un conjunto limitado y con escasa variedad.

A su turno, es preciso resaltar que la descentralización requiere que los gobiernos subnacionales o no centrales cuenten con sus propias fuentes de recursos, lo que, al menos hasta el momento, no siempre ha venido ocurriendo con fluidez y holgura, aunque hay algunas experiencias, como la española, en la que los recursos y transferencias han sido más que generosos en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, siendo bien distinto en el caso de las Corporaciones Locales. (\*)

La posibilidad de ganar en eficiencia mediante la descentralización fiscal parte del hecho de la necesidad de ofrecer bienes y servicios que son inequívocamente públicos. Pero se da la circunstancia de que no pocos de esos bienes pueden ofrecerse por empresas privadas con las consiguientes regulaciones por parte del sector público. Si aceptamos que esto es así, no puede desecharse la idea de que el gobierno central considera que podría mejorar la eficiencia incentivando o promoviendo la oferta privada en vez de acudir a la descentralización. Ello, por otra parte, piensan algunos autores, daría lugar a mayores facilidades en la búsqueda de la equidad, acudiendo a fórmulas como el empleo de abonos o cheques (“vouchers”) emitidos por el gobierno central y que vienen a garantizar un mínimo de consumo per capita a los individuos. Hay que reconocer, sin embargo, que esta medida o forma de considerar el tema no está exenta de problemas y dificultades. (24)

---

(\*) No obstante, y como se verá con detalle en el capítulo siguiente la puesta en marcha en España de un Pacto Local cambiará sensiblemente este estado de cosas, con una clara y notable mejora de las posibilidades para los entes locales en su gestión de gastos e ingresos públicos.

24 THIEBEN, Ulrich (2002) : p.8

Tras este breve análisis de las ventajas y los inconvenientes de la influencia de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico sólo nos queda dejar constancia que los análisis econométricos realizados para sustentar una respuesta no son concluyentes y no permiten apoyarnos en esta relación para postular sin límites y cautelas una defensa de la descentralización.

El trabajo de Thieben, por ejemplo, al que nos hemos referido en varias ocasiones, y que es uno de los mejores disponibles en la actualidad, termina afirmando que con toda la necesaria cautela, los efectos estimados de la descentralización fiscal en países de la OCDE con altas rentas per sobre el crecimiento económico y sus dos determinantes de mayor relieve (la formación de capital y el aumento de la productividad) nos conduce a aceptar la existencia de límites importantes a los beneficios derivados de la descentralización, incluso tratándose de países con elevados niveles de renta. (25)

Aunque no procede detenernos en el análisis propiamente econométrico llevado a cabo por Thieben en la investigación citada, queremos completar este epígrafe con el cuadro nº1 por la información que recoge y por considerar que puede resultar sumamente ilustrativo.(\*)

---

(25) THIEBEL, Ulrich (2002: pp. 22-24

(\*) En este cuadro, dado el periodo al que se refieren las variables incorporadas (1975-1995 ó 1970-1998), no recogen para el caso de España las transferencias realizadas a las comunidades autónomas recientemente. Por ello, y teniendo en cuenta el peso de las comunidades autónomas y las corporaciones locales – que se indican en el capítulo VI-, el valor en la columna A no es de 23,0, sino de 51,9, sensiblemente superior.

**-Cuadro n° 1-**

NIVEL DE REAL, CRECIMIENTO REAL Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN PAÍSES DE LA OCDE					
PAÍS	PNB per capita (1998)	Crecimiento anual per capita real del PIB (1970-1998)	Indicadores de la descentralización fiscal		
			(A)	(B)	(C)
Luxemburgo	43.386	2,07	16,5	1,0	0,79
Suiza	40.080	1,25	58,2	5,0	-1,53
Noruega	34.330	3,05	38,0	2,0	-0,08
Dinamarca	33.260	2,01	56,9	2,0	0,49
Austria	26.850	2,61	33,5	4,5	-0,37
Alemania	25.850	1,64	46,2	5,0	-1,79
Suecia	25.620	1,54	42,3	2,0	-0,06
Bélgica	25.380	2,26	12,8	3,2	0,19
Francia	24.940	2,06	17,9	1,3	0,36
Holanda	24.760	2,70	31,1	3,0	0,33
Finlandia	24.110	2,58	44,3	2,0	0,46
Reino Unido	21.400	2,07	29,3	1,0	1,40
Italia	20.250	2,27	26,4	1,5	0,01
Irlanda	18.340	3,96	30,0	1,0	0,76
España	14.080	2,47	23,0	3,0	-0,23
Grecia	11.650	2,24	4,2	1,0	0,64
Portugal	10.690	3,49	8,4	1,0	0,61
Japón	32.380	2,97	40,5	2,0	-1,11
USA	29.340	2,03	50,9	5,0	-1,62
Australia	20.300	1,95	50,2	5,0	-0,99
Canadá	20.020	2,00	68,5	5,0	-1,22

**A** expresa el gasto de los gobiernos sub-nacionales respecto al total consolidado (promedio 1975-1995).

**B** sube cuando aumenta el grado de descentralización fiscal, en tanto que **C** sube al aumentar la centralización.

Fuente: THIEBEN, Ulrich (2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOCELLA, Incola (2000):” The Foundations of Economic Policy”. Cambridge University Press.
- BAHL, Roy and LINN, Johannes F. (1992): “Urban Public Finance in Developing Countries”, New York.
- BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. (1980):” The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, Cambridge, UK.
- DA RE, Antonio (2002): “ Lo bueno y lo justo: un panorama de las propuestas ético-políticas actuales”, en Robert A. Gahl, Jr (ed), Mas allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, S.A., Madrid.
- DAVOODI, Hamid and ZOU, Heng-Fu (1998): “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, Journal of Urban Economics, Vol. 43 pp. 244-257.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2003): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración” (en prensa): Anexo Matemático.
- FERNÁNDEZ DIAZ, A. (2003):” Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución española de 1978, CIEP y Editorial Bosch, S.A.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A., PAREJO GAMIR, J.A., RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2003):” Política Económica”. MacGraw-Hill.
- FRANK, Robert H. (1993): “Microeconomía y conducta” Mcgraw-Hill, Madrid.
- HIERRO L., Liborio (2002): “Justicia, igualdad y eficiencia”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

- OATES, Wallace E. (1995): “Comment on Conflicts and Dilemmas of Decentralization, by Rudolf Hommes”, in Bruno, Michael, and Boris Pleskovic (edit.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank, Washington, D.C.
  
- OATES, Wallace E. (1977): “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism”, in Wallace E. Oates (edit), The Political Economy of Fiscal Fderelalism, Lexinton, Toronto, pp. 3-20.
  
- OATES, Wallace E. (1993): “Decentralization and Economic Development, University of Maryland, Working-paper n° 93-94.
  
- OATES, Wallace E. (1994): “The Potential and Perils of Fiscal Decentralization”, University of Maryland.
  
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999):” El sistema de financiación de las comunidades autónomas: eficiencia y equidad, en Antoni Castells y Nuria Bosch (edit.), Desequilibrios territoriales en España y Europa, Ariel Economía, Barcelona, pp. 190-200.
  
- PINDYCK R. S. y RUBINFELD, D. L. (2001): “Microeconomía” Prentice Hall.
  
- RHONHEIMER, Martín (2002): “La imagen del hombre en el liberalismo y el concepto de autonomía: más allá del debate entre liberales y comunitaristas”, en Robert A. Gahl, Jr (ed), Mas allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, S.A., Madrid.
  
- STIGLITZ, Joseph E. (2000):” Economics of the Public Sector”, W.W. Norton & Company, New York.
  
- TANZI, Vito (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, in Bruno, Michael and Boris Plaskovic, (edit.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank Washington, D.C.

- THIEBEN, Ulrich (2002): “Fiscal Decentralization & Economic Growth in High- Income OECD Countries”, ENEPRI Working Paper n°1.
  
- XIE, Danyang, ZOU, Heng-Fu, and Davoodi, Hamit (1999): “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States”, Journal of Urban Economics, Vol. 45, pp. 228-239.
  
- ZHANG, Tao and ZOU, Heng-Fu (1998): “Fiscal Decentralization, public spending, and economic growth in China”, Journal of Public Economic, Vol. 67, pp. 221-240.



**CAPÍTULO VI**  
**LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**





## **CAPÍTULO VI**

### **LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

El recurrir de manera sistemática a ejemplos y experiencias quizás pueda parecer que carecemos de argumentos e ideas sólidas para enfrentarnos directa y abiertamente con el problema. Pero los ejemplos siempre poseen una componente ilustrativa que en el caso que nos ocupa posee una acusada intensidad dada la peculiaridad que lo caracteriza.

En efecto, y como vamos a comprobar seguidamente, el modelo español tiene tanta originalidad como complejidad, no debiendo de extrañar, por ello, que tanto en el plano doctrinal como en el real presente no pocos problemas e inconvenientes.

Con motivo de la presentación de un conjunto de trabajos sobre el Estado de las autonomías en el siglo XXI, Fernando García de Cortázar afirma al hablar de la arquitectura constitucional de el Estado español que... “Estado centralista, Estado Federal, Estado integral, Estado de las autonomías... el debate sobre la idea de España y su organización territorial ha consumido las energías del pensamiento español, desde los progresistas de 1812, los ensayistas del 98 y los europeístas del 14 a los filósofos, catedráticos de derecho, historiadores y periodistas... que vivieron el silencio artificial y la paz harapianta de la dictadura”(1). Todo ello, añadimos nosotros, para perder de nuevo la oportunidad de dejar el tema zanjado en la Constitución de 1978, plena de aciertos y virtudes en otros aspectos, pero confusa e indefinida en lo que a la organización territorial se refiere.

De este punto nos vamos a ocupar a continuación considerando los precedentes, actuaciones y articulado, así como la evolución experimentada y la tendencia y soluciones que parecen apuntarse. En este mismo capítulo nos detendremos en otros puntos y aspectos íntimamente relacionados como el tema central de nuestro análisis, dedicando sendos apartados a la financiación de las autonomías, al Pacto Local o “segunda descentralización”, así como a las posibilidades del modelo considerado en su conjunto.

---

(1). GARCÍA DE CORTAZAR, Fernando (2001): P.9.

A manera de ilustración cuantitativa recogemos alguna información básica sobre Comunidades y Corporaciones Locales en los cuadros números 1, 2, 3 y 4. así como en el esquema de la estructura del Sector Público, concluyendo con un Apéndice relativo al “Anteproyecto de Ley para el desarrollo del Pacto Local” correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid.

### **VI. 1. El Estado de las Autonomías.**

Resulta evidente que la organización territorial de la Constitución trataba de dar respuesta a los problemas planteados en los siglos anteriores en los que se había pasado de la “España horizontal” inaugurada por los Reyes Católicos a la “España vertical” impuesta o conformada por Felipe V, como recientemente nos recordaba el historiador García Cárcel (2), teniendo en cuenta, además los casos peculiares del País Vasco y de Cataluña.

Se trataba en esencia, como apunta Solozábal Echevarría, de establecer un marco jurídico que permitiese una descentralización generalizable o ampliable a cuantas regiones desearan ejercer una vocación autonomista en razón de su historia o de las ventajas funcionales del autogobierno, garantizando al mismo tiempo el respeto de la peculiaridad de los distintos pueblos, así como el desarrollo de su propia identidad. Todo ello, por supuesto, sin poner en cuestión la unidad del Estado y la homogeneidad de la nación española (3).

Algunos autores ponen de relieve que el Estado de las autonomías constituye un invento de la democracia española que ha permitido dar una solución razonable al problema centenario, ya aludido, de los diferencialismos periféricos vasco y catalán. Como dice Blanco Valdés, al no poder aplicarse la fórmula republicana descentralizadora mediante el denominado “Estado integral”, los nuevos constituyentes optaron por un modelo casi totalmente abierto que se limitase básicamente a regular las diversas formas que podría adoptar eventualmente el proceso descentralizador. Ello suponía introducir o aceptar un alto grado de indefinición, así como el diseño de un marco, contenido en el título VIII, que ha resultado confuso e insatisfactorio en no pocos aspectos principales, jurídicamente complejo de aplicación y políticamente abierto, en ocasiones, a una dinámica que excede la de la mera tensión centro/periférica propia de los Estados descentralizados.

---

(2) Ver GARCÍA CARCEL, R (2002): PP. 9-11.

(3) SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José (1998): P. 72.

A manera de botón de muestra de la indefinición imperante, podemos citar la distinción absurda desde muchos puntos de vista entre nacionalidades y regiones del artículo 2 de la Constitución, o la que se hace entre la vía rápida de acceso (artículo 151) y la vía lenta (artículo 143) (4). Precisamente es en este importantísimo artículo 2 donde se enuncian los sujetos básicos de nuestro ordenamiento constitucional -nación española, nacionalidades y regiones-, así como los principios informadores de la organización territorial española, a saber, unidad, autonomía y solidaridad.

Por principio de unidad del poder hay que entender la tendencia a la homogeneización de los medios y de los fines que, si se resuelve sin límites alcanza su expresión más plena en el Estado centralizado. El principio de autonomía, por su parte, supone el reconocimiento de unos determinados niveles de poder atribuidos a sujetos distintos del Estado, y que serían las Comunidades Autónomas, dotadas de un poder de dirección política que incluye la potestad legislativa y la de adoptar decisiones políticas supremas en algunos ámbitos con el único límite de la Norma Constitucional (5). Finalmente el artículo 2º proclama el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, que se encuentra recogido y desarrollado en varios preceptos de la constitución. Así en el artículo 138 se reafirma la solidaridad y se expone el compromiso del Estado en la consecución de un equilibrio económico general, prohibiéndose los privilegios económicos o fiscales provenientes de diferencias estatutarias, en tanto que el artículo 150. 3º contempla la posibilidad de que el Estado dicte leyes de armonización de disposiciones normativas de las comunidades autónomas. Asimismo, el artículo 158 establece un Fondo de Compensación que corrija desequilibrios económicos interterritoriales y haga efectivo el principio de solidaridad. Todo ello, lógicamente, es congruente con el principio de igualdad jurídica de los españoles consagrado en el artículo 14 con carácter general, y refrendado en el ámbito territorial mediante el artículo 189 (6).

Respecto al principio de autonomía se daban dos tipos de interpretaciones. Entenderla en el sentido de que sólo desde ella es posible mejorar la gestión de los propios intereses, como sucede con los modelos descentralizados por razones meramente técnicas y de eficiencia, o yendo mucho más lejos, fundamentarla en la existencia de diferencias que aspiran a su pleno y libre desenvolvimiento, partiendo de sociedades que se sienten radicalmente distintas, como naciones en el sentido político que no renuncian a su plena constitución en estados independientes (7). Los constituyentes de 1978 no optaron por ninguno de estos dos modelos, adoptando, como ya hemos apuntado, un marco flexible e indefinido, abierto a posteriores acomodos y matizaciones

---

(4) BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2001); PP. 163-210.

PORTERO MOLINA, José Antonio (2001); PP. 71-73.

FERNÁNDEZ DIAZ, Andrés (2002).

(5) PORTERO MOLINA, José Antonio (2001); PP. 74-77.

(6) SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José. (1998); PP. 86-87.

(7) PORTERO MOLINA, José Antonio (2001); PP. 78-79.

Si es bien cierto que en un principio o primera fase se pensó en conceder o reconocer mayores cotas de poder al País Vasco, Cataluña y Galicia como comunidades que presentaban peculiaridades más intensas y reivindicaciones más declaradas y contundentes, también es verdad que la situación comenzó a cambiar sensiblemente a partir de 1992 al acentuarse la tendencia a la igualación de los techos competenciales en el conjunto de las comunidades autónomas, dando lugar todo este proceso a una presión creciente por parte del nacionalismo vasco y catalán en defensa de su auto proclamado derecho a obtener del poder central un trato diferente del recibido por las restantes comunidades autónomas... y “a una constante fuga hacia delante en su reivindicación competencial que parece ahora no tener un límite final”(8).

A este respecto, el profesor Blanco Valdés lleva a cabo una propuesta en su trabajo ya reseñado consistente en que, más que cerrar en falso el Estado de las autonomías, se tratase de adoptar las medidas jurídico-políticas destinadas a completar lo que falta todavía para que nuestro Estado federal pueda funcionar correctamente, respetando el proyecto estatal y evitando o parando la dinámica de disgregación del Estado (9).

Sin embargo, y a pesar de los inconvenientes y defectos que hemos señalado, al menos en el plano político se considera que el modelo de organización territorial contenido en nuestra Constitución se ha revelado como la fórmula más adecuada para dar respuesta a las demandas de autogobierno históricamente planteadas en España, debiéndose basar su consolidación en un consenso permanente entre las principales fuerzas políticas. Fruto o punto de partida de ese consenso, fueron, como ya apuntábamos, los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 que venían a igualar o pasar por el mismo rasero a todas las comunidades al reformar los Estatutos de todas aquellas que utilizaron el artículo 143 de la constitución como vía de acceso a la autonomía, con las consecuencias ya comentadas.

Pero estos mismos políticos que elogian y aplauden la realidad ya descentralizada de la organización política y administrativa de nuestro país, reconocen al mismo tiempo que el proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial, es decir, el de la Administración Local, de gran trascendencia político-social, y más próxima a los ciudadanos.

---

(8) BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2001): P.201. Ver también FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002).

(9) BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2001): PP. 204-205.

Entre esas medidas el autor habla de la mejora de la cooperación de las Comunidades con el Estado, la institucionalización de una conferencia de Presidentes Autonómicos, las participaciones de las Comunidades en las instancias europeas, y la reforma del Senado.

El cuadro que recogemos a continuación ilustra claramente sobre el escaso peso concedido a lo largo de este proceso a la Administración Local y el espectacular avance experimentado por las autonomías en la gestión de el gasto público:

<b>DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES</b>			
<b>Países</b>	<b>Estatal</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>
Países federales 2002	55%	25%	20%
España 1981	87,33%	2,95%	9,72%
España 2002	48,04%	36,28%	115,68%

Fuentes: Ministerio de Administraciones Públicas, Rodríguez-Arana (2002) y Fernández Díaz (2002).

Por ello parece el momento de llevar a cabo un Pacto Local en el marco de lo que se ha venido llamando una “segunda descentralización”. De su análisis y posibilidades nos ocuparemos en este mismo capítulo.

## **VI. 2. La estructura del nuevo sistema de financiación autonómica.**

En la presentación de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2002, así como en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para el periodo 2001-2005; se recogen las principales características y novedades de lo que va a suponer la estructura del nuevo sistema de financiación autonómica.

El Modelo de Financiación vigente durante el periodo 1996-2001 se ha caracterizado por proporcionar una mayor suficiencia , una mayor corresponsabilidad (los recursos autónomos de las CC.AA. pasaron del 26% al 49% de los ingresos) y una mayor solidaridad (el 80% de los recursos adicionales que proporciona el sistema son para las CC.AA. de menor renta).

El diseño del nuevo sistema de financiación profundiza claramente en la consecución de estos objetivos determinando aquellos índices de necesidad que mejor se ajustan a las características de cada comunidad y ampliando los recursos autónomos de manera que se adecuen mejor a dichas necesidades.

El nuevo sistema integra tanto las competencias comunes como las de sanidad y las de servicios sociales, aunque las variables que se utilizan son diferentes para cada grupo. El año que se toma como base es el 1999.

Las competencias comunes se componen de tres fondos: el fondo general, el fondo de renta relativa y el fondo de densidad de población.

El fondo general se reparte en función de las siguientes variables:

- El 94% del fondo se distribuye en función de la población, que es, por excelencia, la variable que recoge de manera más sencilla la necesidad de gasto de cada territorio.
- El 4,2% se reparte en función de la superficie.
- El 1,2% en función de la dispersión de la población, que provoca, indudablemente, un mayor coste de los servicios.
- El 0,6% restante se asigna directamente a las Islas, en función de la distancia que hay entre éstas y la costa peninsular más cercana.

El Fondo de Renta Relativa se le otorga sólo a aquellas comunidades cuya participación en la población total supera su aportación al Valor Añadido Bruto Nacional.

El tercer fondo pretende paliar algunas situaciones excepcionales en las que la densidad de población es escasa de acuerdo con su tamaño.

El bloque de Competencias en Sanidad se distribuye en función de tres variables básicas para la prestación de este servicio:

- La población protegida por el Sistema Nacional de Sanidad, con un peso del 75%.

- La población mayor de 65 años, que determina el reparto del 24,5% del fondo.
- Y la insularidad, que asigna un 0,5% de este fondo a las Islas, cuyas necesidades sanitarias se ven acentuadas por su especial situación.

Las necesidades de Servicios Sociales se reparten, tal y como corresponde, en función de la población mayor de 65 años por ser la principal usuaria de estos servicios.

La prestación de un servicio tan importante como la Sanidad, que se mantiene enmarcada dentro de la Seguridad Social, hace necesario que se tomen una serie de precauciones para seguir garantizando una dotación equitativa en todo el territorio. Así, de todo el conjunto de recursos que reciban, las CC.AA. estarán obligadas a dotar a Sanidad, como mínimo, la cantidad que resulte de aplicación de los índices de necesidad e incrementarla cada año en una cuantía igual a lo que se incrementan los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

Después de establecer las necesidades de gasto para cada Comunidad, el Sistema determina las Fuentes de Financiación que proporcionarán los recursos necesarios:

- Los actuales tributos cedidos (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados e impuesto sobre el Juego) con el máximo de capacidad normativa.
- El 33% de la tarifa del IRPF, con total capacidad normativa para mover los tipos impositivos y respetando dos únicos requisitos: que la tarifa sea progresiva, y conserve el mismo número de tramos que la del Estado.
- El 35% del IVA sin capacidad normativa y repartido en función de un índice de consumo proporcionado por el INE.
- El 40% de los II.EE. sobre Hidrocarburos, Alcohol y Labores de Tabaco, sin capacidad normativa y repartidos en función del consumo.
- El 100% de los II.EE. sobre la electricidad y matriculación de vehículos, sin capacidad normativa.



- El resto hasta cubrir el total de necesidades de gasto se otorga mediante el Fondo de Suficiencia que evoluciona en función de los Impuestos Tributarios del Estado no Cedidos (ITE).

El cumplimiento del principio de solidaridad se atiende con los siguientes instrumentos:

- Se incorporan nuevas variables y ponderaciones que recogen mejor las necesidades de cada comunidad.
- El Fondo de Suficiencia equilibra la cobertura de las necesidades con un adecuado índice de evolución.
- Las Asignaciones de nivelación dan respuesta a situaciones extraordinarias en servicios básicos como educación y sanidad.
- El Fondo de Cohesión y Desplazados en la Sanidad garantiza la prestación homogénea y coordinada de este servicio en todo el territorio español.
- Y el Fondo de Compensación Interterritorial, junto con los Fondos Europeos, que aunque no forman parte del sistema de financiación de las CC.AA., contribuye a impulsar el desarrollo de las regiones económicamente más retrasadas.

En definitiva el Nuevo Sistema avanza considerablemente en el cumplimiento de los principios que, tanto la constitución como la LOFCA, establece para la financiación de las CC.AA., pero siempre tomando como punto de partida la experiencia acumulada en el periodo anterior.

La estructura de la financiación económica hay que ponerla en conexión con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, uno de los principales cambios institucionales que confiere rango de ley al espíritu de disciplina que ha venido guiando la política presupuestaria a lo largo de los últimos años, y que viene a garantizar el cumplimiento de los objetivos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Teniendo todo esto en cuenta, y a manera de resumen puede afirmarse que el nuevo sistema de financiación autonómica posee las características siguientes:

1. **Integración:** Financia todos los servicios de las CC.AA., incluida la sanidad y los servicios sociales (IMSERSO). Para ello, todas las CC.AA. de régimen común cuentan con las fuentes de financiación tributaria, que se complementan con los mecanismos de solidaridad del sistema.
2. **Corresponsabilidad:** Las CC.AA. serán más responsables de la obtención de sus recursos y de su aplicación en las diferentes políticas de gastos. Para ello tienen una mayor potestad sobre su política fiscal y responderán de ella ante sus ciudadanos.
3. **Suficiencia:** El nuevo sistema, al igual que el actual, proporciona los recursos suficientes para que todas las CC.AA. hagan frente a sus competencias.
4. **Solidaridad:** Como el modelo actual, el nuevo sistema también garantiza que cualquier Comunidad Autónoma preste a sus ciudadanos un nivel de servicios equivalente al del resto, con independencia de su disposición de recursos autónomos. A tal fin, se crea un Fondo de Suficiencia que, teniendo en cuenta que el destinatario de los servicios públicos a financiar por las CC.AA. es la persona, considera la existencia de aquellos factores que producen una diferencia en los costes unitarios para la prestación de los servicios y las correspondientes necesidades inversoras.

Igualmente se crean las Asignaciones de Nivelación para situaciones especiales, y el Fondo de Sanidad y se mantiene el Fondo de Compensación interterritorial, (ver en el cuadro nº. 5 los fondos para el año 2002).

5. **Estabilidad:** Dado que la mayor variedad de recursos tributarios proporciona ingresos más estables y menos dependientes, y que más corresponsabilidad supone más capacidad de decisión y, por ello, más responsabilidad ante los ciudadanos, el nuevo modelo debe huir de fórmulas quinquenales de reforma.
6. **Fomento de las relaciones con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT):** En el nuevo Sistema de Financiación se refuerzan las relaciones de coordinación de las CC.AA. con la AEAT. Al incrementar su competencia fiscal, las CC.AA. necesitan participar más en la gestión de los tributos.

7. **Diálogo:** El nuevo modelo de financiación es fruto del diálogo con las CC.AA. y las fuerzas parlamentarias para garantizar la lealtad mutua entre los diferentes niveles de gobierno.

### **VI. 3. El Pacto Local: la segunda descentralización.**

Como ya se ha adelantado, en la organización territorial de España, durante esta última fase descentralizadora, se ha ido relegando el papel y el peso relativo de las corporaciones locales, por lo que parece obligado hacer una reflexión sobre este problema, especialmente si tenemos en cuenta que, como hemos dicho repetidamente, el modelo elegido ni es satisfactorio ni está aún cerrado y concluido.

La Constitución Española recoge dentro del título VIII en los artículos 137, 139, 140, 141 y 142 lo que afecta al régimen local, a Ayuntamientos y Diputaciones. A ello hay que añadir, fundamentalmente, la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril, así como la Ley Reguladora de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre.

Si el artículo 137 incluye a los municipios en la organización territorial del Estado, el 140 confirma o garantiza la autonomía de las corporaciones locales, estableciendo el artículo 142 que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones.

La ley reguladora de las Haciendas locales, a su turno, regula los distintos instrumentos financieros puestos a disposición de los entes locales. Entre ellos destacan cinco figuras impositivas: el impuesto sobre los bienes inmuebles (IBI), el impuesto de actividades económicas (IAE), el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. A ellos hay que añadir aquellos ingresos basados en el principio del beneficio, como tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

Por otro lado hay que considerar que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y por supuesto la Constitución, garantizan el derecho de los entes locales a participar en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que obliga a constituir fondos de subvenciones o transferencias incondicionales. Estas subvenciones, denominadas “transferencias de nivelación”, han de tener en cuenta, por un lado, las necesidades de gasto estimadas a partir de indicadores relevantes y, por otra, sus capacidades fiscales a la luz de las bases imponibles susceptibles de ser aprovechadas, bien en forma de tributos propios, o en la forma de impuestos cedidos, participados o recargados (10).

---

(10) SUAREZ PANDIELLO, Javier (2000): PP. 83-97.

Para justificar este tipo de transferencias suelen utilizarse otros argumentos que nos parecen especialmente importantes. Por una parte puede hablarse de un argumento de eficiencia con el fin de igualar el coste marginal de obtención de fondos públicos a lo largo del territorio que maximiza el bienestar social. Por otra, puede esgrimirse el argumento de equidad horizontal o compensatorio, buscando una nivelación efectiva entre territorios con distintos niveles de riqueza.

Pero un análisis de la realidad por somero que fuese nos obliga a reconocer que la participación municipal en los ingresos del Estado (PIE) en España adolece de grandes defectos que habría que corregir.

A este respecto, entre otras ideas que podríamos adelantar, destaca la de que parece oportuno y aconsejable ir dotando fondos autonómicos para la financiación local, dado que, como hemos visto, se ha producido un notable reforzamiento de la fiscalidad regional.

Sin duda alguna este tipo de reflexión nos obliga a adentrarnos en la necesidad del diseño de un Pacto Local, a modo de segunda descentralización, como ya anticipábamos.

De una forma un tanto desenfadada el profesor Rodríguez-Arana nos recuerda que el Consejo de Europa califica a los regidores locales como artesanos de la construcción de las libertades en Europa, considerando que el espacio local es y será el espacio por antonomasia de la gestión política, el principal laboratorio de experiencias democráticas, la dimensión pública más cercana a las personas y, por ello, el ámbito en el que puede darse una mayor y auténtica participación en la configuración de los asuntos públicos (11).

Y añade que en tanto que los gobiernos centrales deben comprometerse muy especialmente en las tareas de definición y análisis de las políticas públicas básicas de solidaridad y equidad, constituye competencia de las autoridades autonómicas y locales buscar la mejor forma de gestionar los servicios públicos, concluyendo que después de 20 años de transferencia del Estado a las comunidades autónomas parece necesario, para atender mejor esos servicios, proceder a una nueva o segunda descentralización desde las autonomías a los entes locales.

---

(11) RODRÍGUEZ ARANA, Jaime (2002).

Si bien es verdad que la Administración local, por su mayor cercanía a los ciudadanos, desempeña un papel fundamental en el fomento de la actividad económica y en la prestación de los servicios públicos, tampoco es menos cierto la tradicional escasez de los recursos financieros para hacer viable la gestión municipal, debido a la rigidez que caracteriza a los ingresos fiscales, a las disfunciones en las transferencias procedentes de otras Administraciones, así como a las dificultades para recurrir al endeudamiento. Por ello nos es de extrañar que se plantee de forma perentoria la necesidad de reformar el sistema de financiación local con el fin de potenciar su eficiencia y racionalidad (12).

A este aspecto parece extenderse y aceptarse la idea de que la reforma de las Haciendas locales debe encaminarse hacia una mayor corresponsabilidad fiscal que dota a los gobiernos locales de mayor autonomía financiera e independencia de los recursos procedentes de otras Administraciones. La necesidad de la reforma, por otra parte, se justifica porque, aunque la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988 supuso una mejora en el sistema general de ingresos de las corporaciones locales, puede hablarse de un conjunto de defectos que adolecen los gravámenes locales y que, entre otros, son los siguientes. Por una parte, el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) no grava la verdadera capacidad de pago del sujeto pasivo, sino el mero ejercicio de una actividad empresarial, profesional y artística.

En segundo lugar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), al ser repercutido como gasto al arrendatario, se transforma en un tributo indirecto y claramente regresivo sobre la utilización, y no sobre la titularidad, de los inmuebles rústicos y urbanos.

El Impuesto sobre vehículos Mecánicos, a su turno, y como dicen los profesores Ricardo Calle y Leopoldo González, constituye un eficaz instrumento recaudatorio que recae también sobre otro socorrido soporte de exacciones fiscales (13). Los mismos autores afirman que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es otro impuesto municipal de finalidad obviamente recaudatoria, pero que no parece encontrar fundamento ni en el principio del beneficio, ni en el de la capacidad económica.

El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana no grava en realidad el aumento de la capacidad económica del propietario de los terrenos, debido asimismo a la práctica generalizada de su repercusión al adquirente. Y, finalmente, en cuanto al Impuesto sobre Gastos Suntuarios, cabe decir que incide únicamente sobre la sobresaliente capacidad de pago que denota el aprovechamiento de los cotos de caza y pesca.

---

(12) Revista del Instituto de estudios Económicos, nº4/2000, P. XVII.

(13) CALLE SÁIZ, Ricardo y GONZALO Y GONZALEZ, Leopoldo (2000). PP. 169-178.

Por todo cuanto antecede, no resulta extraño calificar los actuales impuestos municipales como rígidos desde el punto de vista de la recaudación, técnicamente imperfecta y muy mal aceptados socialmente, no estando bien integrados en el sistema tributario general del país.

Los autores que opinan en la línea que venimos exponiendo, sin desconocer la relevancia de otros ingresos, como la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, además de las subvenciones y operaciones de crédito, son partidarios de basar la financiación futura de las corporaciones locales en las tasas, las contribuciones especiales y los recargos sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas, a lo que hay que añadir los precios públicos, lo que equivale, de hecho, a una propuesta de supresión de los impuestos municipales en sus concepción actual.

Volviendo a nuestra idea del Pacto Local y su necesidad, lo cierto es que, como estamos exponiendo y comprobando, nos encontramos en un país (España) que pasa de un sistema totalmente centralizado a un sistema descentralizado, pero enfocado al nivel intermedio en detrimento especialmente de la autonomía local, cuyo futuro en la actualidad depende de consensos institucionales y acuerdos políticos, y que se encuentra ubicado en un ámbito supranacional apoyado en los principios de democracia y subsidiaridad (14). Es por ello, y por todo cuanto hemos estado argumentando con anterioridad, por lo que parece consecuencia previsible y obligada la extensión del proceso de descentralización hacia las Corporaciones Locales, constituyendo un determinado tipo de corresponsabilidad fiscal local una condición necesaria para poder explotar las ventajas potenciales del proceso. Y todo ello, por supuesto, teniendo en cuenta que desde el punto de vista económico ha de garantizarse o pretenderse la eficiencia en la asignación de bienes y servicios, sin descuidar cuestiones o principios tan claros como la defensa de los derechos básicos, de las libertades, y de la participación ciudadana.

Pero la búsqueda o pretensión de una gestión eficiente exige la rendición de cuentas y el control posterior o sucesivo por parte de los organismos o instituciones encargados de esta tarea (15).

---

(14) CANO SOLER, Diego y RANGEL, Christi (2000): PP. 113-125.

(15) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): PP. 35-57.

Conviene añadir que a la gestión eficiente contribuyen la discrecionalidad fiscal, la equivalencia fiscal (correspondencia entre beneficiarios de bienes y servicios públicos), así como la existencia de un alto grado de perceptibilidad por parte de los ciudadanos de las entidades locales afectadas.

En una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el 17 de mayo de 1999 el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Ángel Acebes, anunciaba que, una vez establecido el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas parecía llegada la hora de la Administración Local, haciendo un llamamiento a la colaboración de todas las administraciones implicadas “para poder alcanzar un gran Pacto Local Autonómico”.

A raíz de esta declaración oficial, y en el marco del XIV Congreso Nacional del partido popular (enero de 2002), se establecen los principios básicos del Pacto Local, en el marco de la descentralización, al menos por lo que al partido gobernante se refiere. En el informe base se reconoce que, como venimos diciendo, el proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial: la Administración Local, considerando que este es el momento adecuado para un nuevo impulso al proceso descentralizador, ahora a favor de los Entes Locales. Con ello se pretende dar respuesta a la demanda mayoritariamente planteada por los municipios y diputaciones en el Acuerdo aprobado por unanimidad en la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias, del 24 de septiembre de 1996, con la denominación de “Bases para el Pacto Local”.

Tomando como criterio esencial que es necesario adaptarse a la realidad de cada territorio y alcanzar la concertación de voluntades entre cada una de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales de sus respectivos territorios, se lleva a cabo la propuesta siguiente:

1. Impulsar en el ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas el desarrollo de pactos locales con objeto de atribuir nuevas competencias a los municipios, las provincias y otros Entes Locales.

2. Las materias que podrán ser objeto de descentralización son las recogidas en el Acuerdo aprobado por la FEMP el 24 de septiembre de 1996 con la denominación de “Bases para el Pacto Local”. Los Pactos Locales Autonómicos contemplarán algunas áreas de las competencias actualmente desarrolladas por las Comunidades Autónomas en: Consumo, Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Patrimonio Histórico-Artístico, Protección Civil, Sanidad, Servicios Sociales, Transporte, Turismo y Vivienda.
3. Una Ley aprobada por la Asamblea Legislativa de cada una de las Comunidades Autónomas será el instrumento normativo a través del cual se concretarán los cauces que permitan llevar a cabo este proceso. En ella deberán determinarse las materias, procedimientos y vías de participación de las Entidades locales correspondientes (ver Apéndice de este capítulo).
4. La cesión de competencias a favor de los Entes locales, que tendrá siempre carácter voluntario para éstos, deberá instrumentarse a través de alguno de los siguientes mecanismos jurídicos:
  - La atribución legislativa de la competencia la Ente local correspondiente, sin perjuicio de la superior potestad normativa y planificadora de la Comunidad Autónoma. Siempre que ello fuera posible, ésta debería ser la modalidad utilizada.
  - La delegación de competencias en aquellas materias en las que los controles de oportunidad sean especialmente relevantes para una adecuada prestación de los servicios.
  - La encomienda de gestión cuando resulte ser el método más eficaz para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios.
  - El establecimiento y desarrollo de mecanismos adecuados de cooperación (convenios y conciertos), especialmente cuando se trate de la prestación de servicios compartidos o complementarios entre varias Administraciones.



5. Cada Asamblea legislativa deberá decidir, atendiendo a las características propias de su territorio, y a partir de los acuerdos alcanzados con los representantes de los entes locales de su Comunidad, cuál de los mecanismos jurídicos anteriores es más adecuado para llevar a cabo el proceso en cada caso.
6. El esquema de descentralización resultante deberá dar a las Entidades locales un margen suficiente para el establecimiento de políticas propias, sin perjuicio de las competencias de planificación, ordenación y coordinación generales, que seguirán siendo ejercidas por las Comunidades Autónomas.
7. En principio, los municipios serán los destinatarios preferentes de las competencias transferidas o delegadas. En todo caso será esencial tomar en consideración su capacidad de gestión, garantizando en todo momento la adecuada prestación de los servicios públicos.
8. Se considera esencial el papel que han de desempeñar las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells insulares como entidades de apoyo a los municipios medianos y pequeños para garantizar una correcta prestación de los servicios que éstos tengan encomendados.
9. Asimismo se considerará la posibilidad de fomentar, especialmente en las zonas rurales donde existan núcleos de población muy pequeños, la previa constitución de entidades asociativas de municipios en áreas que sean geográfica y socioeconómicamente coherentes para la asunción de las nuevas competencias. En tal caso, las diversas entidades locales con base asociativa que se constituyan deberán asumir un paquete competencial mínimo idéntico a efectos de garantizar la necesaria coherencia de la puesta en práctica de las políticas públicas, y sin perjuicio de que pudiesen añadir al mismo otras competencias.
10. En la medida de lo posible, este proceso irá acompañado del establecimiento de indicadores que permitan la medición de la eficacia en la gestión de los servicios públicos descentralizados a favor de los Entes Locales, de tal modo que se puedan valorar de un modo riguroso las consecuencias favorables o desfavorables que la atribución de la competencia haya podido generar.

11. Resulta especialmente importante la identificación y valoración de la financiación necesaria para la prestación de los servicios. Esta financiación deberá proceder de las Comunidades Autónomas ya que éstas, a través de los procesos de traspaso, han recibido de la Administración General del estado los recursos necesarios para la prestación de los servicios públicos que ahora se van a descentralizar,
  
12. La evaluación financiera se realizará atendiendo, al menos, los siguientes aspectos:
  - Valoración del coste efectivo del servicio prestado por la Comunidad Autónoma que atribuye la competencia.
  
  - Previsión de la evolución futura del gasto, para mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

#### **VI.4. Posibilidades del modelo Considerado en su conjunto.**

La aplicación y puesta en marcha del Pacto Local plantea dos tipos de problemas bien distintos. Uno de ellos es de naturaleza técnico-económica (al menos en una primera aproximación), y se refiere a la gestión de los gastos públicos encomendada, así como a la forma, a elegir, de financiación. El otro problema es, indiscutiblemente, de tipo y alcance políticos, y se centra en definir “quién transfiere a quién”, tomando en consideración que se trata de un juego de “suma nula”, es decir, que lo que uno gana el otro lo pierde.

Esta segunda vertiente del problema se constata en determinadas reacciones que ya se han producido, principalmente en aquellas Comunidades que, como Cataluña y el País Vasco, se muestran más celosas y exigentes en sus reivindicaciones y proyectos de futuro. Quizás lo que pueda latir en estas reacciones es el temor de que el fortalecimiento de la Administración Local pueda significar una pérdida de fuerza y de poder por parte de las Autonomías, con el consiguiente retroceso en la evolución de sus pretensiones. El temor no carece de fundamento, con independencia de cual sea la postura que, en su momento, adoptemos al respecto, pues resulta evidente que los conflictos y las colisiones no faltarán. Y quizás por ello, incluso, se está desarrollando una normativa y una jurisprudencia de sumo interés.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ha venido a añadir a los conflictos constitucionales originariamente regulado, una nueva especie bajo la denominación “De los conflictos en defensa de la autonomía local”. En lo fundamental se basa en el dictamen 2484/98, de 18 de junio y en el artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que establece que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución, cubriendo el déficit y carencia de cauces procesales específicos de protección frente a normas con rango de Ley, del Estado y de Comunidades Autónomas, en sede constitucional (16).

Si volvemos al primero de los problemas planteados, es reciso recordar y tener en cuenta todo cuanto hemos dicho y analizado sobre el Estado Federal, con sus ventajas e inconvenientes, así como las consideraciones, cuestiones y argumentos en torno a la dualidad exigible de eficiencia y equidad. A todo ello, por supuesto, había que añadir cuantas razones se han utilizado en la ponderación y defensa de los procesos descentralizadores de la gestión pública, tanto en el ámbito de los gastos como en el correspondiente a los ingresos.

Centrados en el caso particular que nos ocupa, es decir, en el de la experiencia española y, más concretamente, en las posibilidades y en alcance de un Pacto Local, tendríamos que concluir con las consideraciones siguientes. En primer lugar resulta clara y evidente la necesidad de “cuantificar” de manera óptima o subóptima el peso reservado a la gestión local que, en una primera aproximación, y teniendo en cuenta el estudio de otros casos o países, podría situarse en torno al 20 por ciento que es, según vimos, el correspondiente al promedio del conjunto de los federales. En segundo lugar nos parece razonable y equilibrador que el traspaso de competencias hacia las entidades locales se produzca esencialmente desde el ámbito de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, y esto es muy importante, consideramos necesario y exigible un cierto grado de coordinación en el proceso que no pueda quedar reducido o limitado a los acuerdos y relaciones bilaterales entre cada Comunidad Autónoma y el conjunto de corporaciones locales que la integran. O dicho con otras palabras, no debemos caer en la tentación que supone el modelo o la hipótesis del Tiebout, cuyas pretensiones y consecuencias conviene recordar.

---

(16) Teoría y Realidad Constitucional (2000): PP. 339-350.

En esencia el modelo de Tiebout, partiendo del hecho de que aún existiendo un mecanismo perfecto que permitiese elegir entre distintos bienes públicos resultaría difícil evitar la necesidad de llegar a una delicada situación de compromiso propone, por lo que se refiere a los bienes públicos locales que podrían evitarse al menos alguna de estas soluciones de compromiso si los individuos pudiesen formar comunidades con otros con gustos similares. Quienes fuesen partidarios de un elevado nivel de bienes públicos podrían agruparse en comunidades en las que estuviesen dispuestos a aceptar los elevados tipos impositivos necesarios para financiar estos niveles. Asimismo, quienes fueran partidarios de un menú más limitado de bienes y servicios públicos, podrían formar grupos propios y pagar unos tipos impositivos más bajos. De esta forma, afirma el autor, se alcanzaría un equilibrio Pareto-eficiente, que haría innecesaria la intervención del gobierno (17). Efectivamente, bajo determinados supuestos, las decisiones aisladas de cada entidad local conduciría a una asignación Pareto-eficiente de la misma forma que las decisiones de las empresas y de los individuos relativas a los bienes privados llevan a una posición eficiente en el sentido de Pareto. Pero estos presupuestos que brevemente enunciamos a continuación generalmente no se cumplen, y si eventualmente se cumpliesen darían lugar a niveles de desigualdad en la distribución del bienestar entre las distintas entidades locales que serían totalmente inaceptables (18). Dichos presupuestos comienzan por negar la generación de externalidades a través de las actividades del gobierno y del sector público, a lo que hay que añadir que los individuos pueden disfrutar de una completa movilidad y que poseen una perfecta información sobre los servicios públicos e impuestos de cada comunidad o localidad, existiendo una suficiente variedad en la oferta de modo que tengan donde elegir. Asimismo se asume como presupuesto o hipótesis de base que los servicios públicos se financien con un impuesto proporcional sobre la propiedad y que las entidades locales puedan decretar leyes o normas estableciendo zonas o áreas de exclusividad (“exclusionary zoning laws”). Esta última medida consiste en tratar de evitar que los individuos de rentas bajas puedan ubicarse en comunidades de renta alta aprovechando el hecho de que en ellas el gasto público puede financiarse con tarifas impositivas relativamente bajas sobre las propiedades, dado el elevado nivel de estas últimas, lo que permitiría a esas familias de rentas bajas asentarse en esas comunidades ricas construyendo casas relativamente pequeñas. (19)

No es preciso ser más explícitos y extenderse con más consideraciones respecto a lo que puede esperarse y derivarse de modelos o planteamientos como el de Charles Tiebout, especialmente si realizamos nuestra reflexión situados en el ámbito de la Teoría de la Justicia en el sentido y con el contenido con los que la estamos contemplando.

Estas breves consideraciones respecto a la implantación y desarrollo de un Pacto Local en nuestro País, contemplado como una segunda fase en el proceso de descentralización, no pretenden agotar el tema, que requiere una profundidad y una dimensión que desbordan los límites marcados en nuestro análisis, constituyendo tan sólo una primera aproximación al mismo.

---

(17) ver TIEBOUT, Charles (1956).

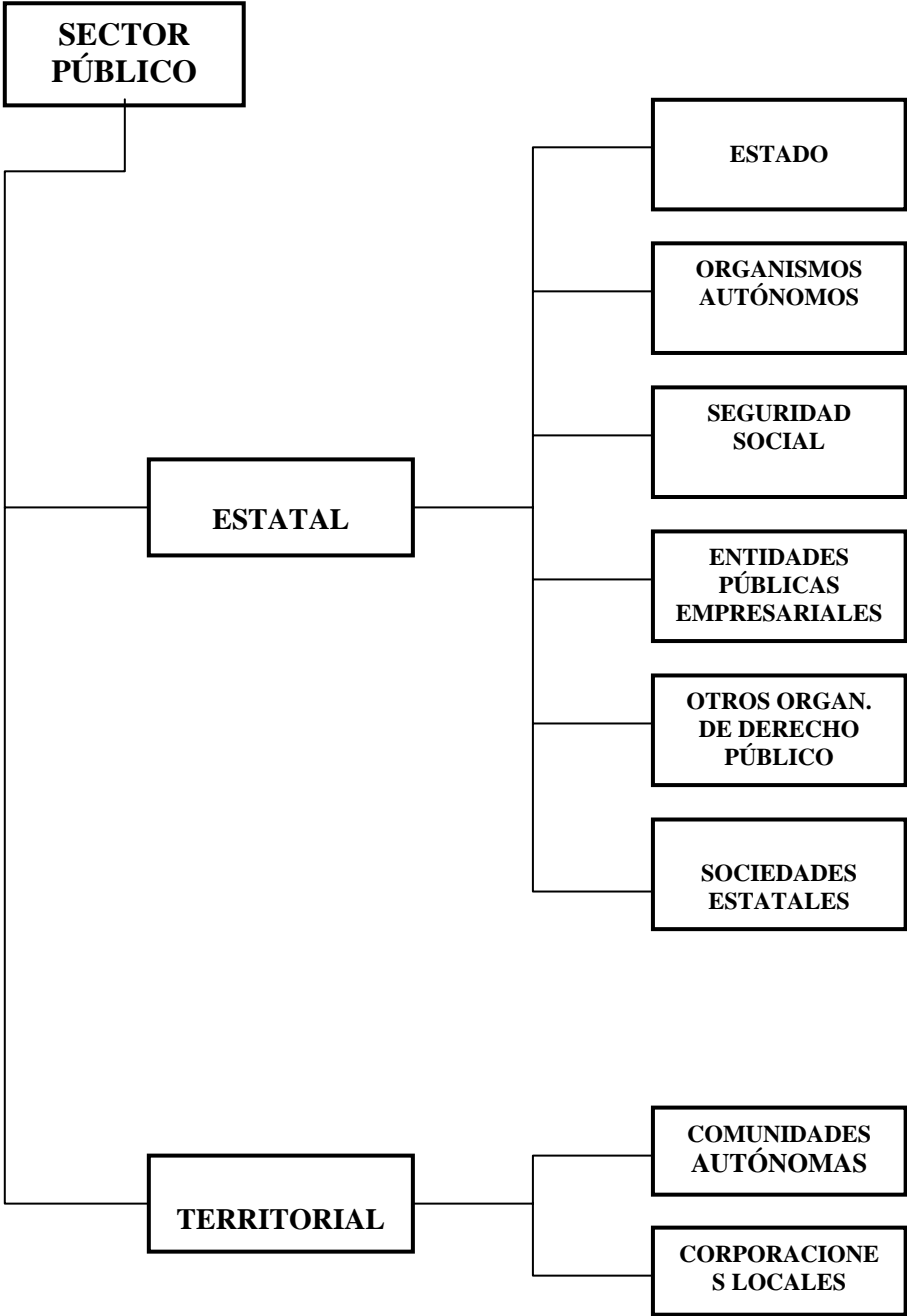
FRANK, Robert H. (1993): PP. 752-761.

(18) STIGLITZ, Joseph E. (2000): PP. 735-737.

(19) ROSEN, Harrey S. (1999): PP. 476-477.

Esquema N°: 1

**ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO**



**-Cuadro nº 1-**

**COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU POBLACIÓN**

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Habitantes</b>
Andalucía	7.403.968
Aragón	1.199.753
Asturias (Principado de)	1.075.329
Baleares (islas)	878.627
Canarias	1.781.366
Cantabria	537.606
Castilla - La mancha	1.755.053
Castilla y León	2.479.425
Cataluña	6.361.365
Comunidad Valenciana	4.202.608
Extremadura	1.073.381
Galicia	2.732.926
Madrid (Comunidad de)	5.372.433
Murcia (Región de )	1.190.378
Navarra (Comunidad Foral de)	556.263
País Vasco	2.101.478
Rioja (La)	270.400
<b>CIUDADES AUTONOMAS</b>	
Ceuta	75.694
Melilla	68.789
<b>Total Nacional</b>	<b>41.116.842</b>

*Fuente: INE, 2001.*

**-Cuadro nº 2-**

**DISTRIBUIDOS POR PROVINCIAS MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

<b>Provincias</b>	<b>Población</b>	<b>Municipios</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>41.116.842</b>	<b>8.107</b>
Alava	288.793	51
Albacete	367.283	87
Alicante	1.490.265	141
Almería	533.168	102
Avila	163.885	248
Badajoz	664.251	164
Baleares (islas)	878.627	67
Barcelona	4.804.606	311
Burgos	349.810	371
Cáceres	409.130	219
Cádiz	1.131.346	44
Castellón	485.173	135
Ciudad Real	478.581	102
Córdoba	769.625	75
Coruña	1.108.002	94
Cuenca	201.526	238
Girona	579.650	221
Granada	812.637	168
Guadalajara	171.532	288
Guipúzcoa	680.069	88
Huelva	461.730	79
Huesca	205.955	202
Jaén	645.781	96
León	499.517	211
Lleida	365.023	231
Rioja (La)	270.400	174
Lugo	364.125	67
Madrid	5.372.433	179
Málaga	1.302.240	100
Murcia	1.190.378	45
Navarra	556.263	272
Ourense	344.623	92
Asturias	1.075.329	78
Palencia	177.345	191
Palmas (Las)	924.558	34
Pontevedra	916.176	62
Salamanca	350.209	362
Santa Cruz de Tenerife	856.808	53
Cantabria	537.606	102
Segovia	147.028	209
Sevilla	1.747.441	105
Soria	91.314	183
Tarragona	612.086	183
Teruel	136.233	236
Toledo	536.131	204
Valencia	2.227.170	265
Valladolid	497.961	225
Vizcaya	1.132.616	111
Zamora	202.356	248
Zaragoza	857.565	292
<b>CIUDADES AUTÓNOMAS</b>		
Ceuta	76.694	1
Melilla	68.789	1

Fuente: INE, 2001.

-Cuadro nº 3-

**CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES**

	ENTIDADES LOCALES BÁSICAS (1)	ENTES DEPENDIENTES			TOTALES (5)=(1)+(4)
		ORGANISM. AUTÓNOM. (2)	SOCIEDAD MERCANTIL (3)	SUMA (4)=(2)+(3)	
Diputaciones provinciales y forales, Cabildos y consejos insulares.	51	155	67	222	273
Ayuntamientos	8.107	1.613	729	2.342	10.449
Entidades Locales menores.	3.698	1	-	1	3.699
Comarcas.	48	30	11	41	89
Áreas Metropolitanas.	3	1	7	8	11
Agrupaciones de Municipios.	47	-	-	-	47
Mancomunidades de Municipios.	894	9	19	28	922
<b>TOTALES</b>	<b>12.848</b>	<b>1.809</b>	<b>833</b>	<b>2.642</b>	<b>15.490</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas (2001); INE (2001).



**-Cuadro n°: 4-**

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS POR AYUNTAMIENTOS**  
***(En porcentaje sobre el total de derechos reconocidos por ingresos corrientes)***

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>I. Impuestos directos.</b>	36,74	36,28	36,00
- Impuesto sobre bienes inmuebles.	19,17	19,18	19,21
- Impuestos sobre vehículos de tracción mecánica.	6,01	5,92	5,92
- Impuesto sobre incrementos valor de los terr. natur.urb.	2,16	2,19	2,79
- Impuestos sobre actividades económicas.	8,56	8,60	8,04
- Recargos sobre impuestos directos.	0,04	0,00	0,00
- Otros impuestos directos.	0,00	0,00	0,00
- Impuestos directos extinguidos.	0,21	0,10	0,04
<b>II. Impuestos indirectos.</b>	4,03	3,59	3,90
- Recargos sobre impuestos indirectos.	0,03	0,00	0,00
- Impuestos sobre construcciones, instalaciones y obras.	3,89	3,54	3,85
- Otros impuestos indirectos.	0,09	0,03	0,02
- Impuestos indirectos extinguidos.	0,02	0,02	0,03
<b>III. Tasas y otros ingresos.</b>	20,08	20,60	20,81
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	36,47	36,62	35,94
<b>V. Ingresos patrimoniales.</b>	3,68	2,91	3,35
Ingresos corrientes.	100,00	100,00	100,00

*Fuente: CAP sobre DGHT. Datos de Presupuestos de Administración General.*

**-Cuadro nº: 5-**

**FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERRITORIAL EN EL AÑO 2002**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	FCI 2001 (1)	%	FFCI 2002 (2)	%	Δ (%)(2)/(1)
Galicia	139,71	15,9	140,60	16,0	0,64
Andalucía	371,44	42,2	360,52	40,9	-2,94
Principado de Asturias	32,49	3,7	37,58	4,3	15,67
Cantabria	9,61	1,1	9,89	1,1	2,94
Región de Murcia	37,30	4,2	38,63	4,4	3,57
Comunidad Valenciana	55,49	6,3	56,93	6,5	2,60
Castilla-La Mancha	61,68	7,0	68,12	7,7	10,44
Canarias	37,77	4,3	34,04	3,9	-9,88
Extremadura	74,93	8,5	73,31	8,3	-2,16
Castilla y León	60,45	6,9	61,25	7,0	1,32
<b>Total FFCI Comunidades Autónomas</b>	<b>880,87</b>	<b>100,0</b>	<b>880,87</b>	<b>100</b>	<b>-</b>
Melilla			6,61	50,0	-
Ceuta			6,61	50,0	-
<b>Total FFCI Ciudades Autónomas</b>			<b>13,22</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL</b>	<b>880,87</b>		<b>894,09</b>		

*Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2002.*

**APÉNDICE A**

**ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL DESARROLLO DEL PACTO LOCAL**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El intenso proceso descentralizador iniciado en España a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, está alcanzando su madurez en la actualidad.

El objeto de la autonomía que el artículo 137 de la Constitución garantiza para municipios, provincias y Comunidades Autónomas se proyecta sobre la gestión de sus respectivos intereses, sin que estos queden determinados en el Título VIII de la Constitución. Es ésta una tarea que quedó diferida a la decisión del legislador estatal y autonómico.

El notable avance producido en la configuración del Estado de las Autonomías, sin embargo, no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial. La Administración Local, sin bien resulta evidente que se transformó profundamente a partir de su democratización, ha visto prácticamente inalterada la configuración legal de su ámbito competencial. El proceso descentralizador debe traspasar ahora el nivel autonómico.

Para los Entes Locales, fue la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local la que estableció el núcleo mínimo competencial necesario, garantizando así la autonomía constitucionalmente reconocida y se remitió al legislador sectorial competente para que éste concretase sus competencias en los distintos sectores de la acción pública. De esta manera el modelo se concibió desde su origen con una notable capacidad de evolución y adaptación que permite ahora su mejor desarrollo para dar una respuesta adecuada a las nuevas realidades y necesidades.

El Pacto Local supone un compromiso político con la descentralización de la gestión hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuentran en una situación de mayor proximidad con los intereses de los ciudadanos. Se trata de la posibilidad de que los municipios adquieran los máximos techos de competencias de gestión, evitando duplicidades de administraciones en un mismo territorio. Debe de ser entendido en la transferencia de las funciones ejecutivas, compatibilizada con la reserva de titularidad y de los medios de control en favor de la Comunidad de Madrid.

El Pacto Local vertebraba su contenido en el principio de subsidiariedad, que la administración más cercana al ciudadano es la que debe asumir la prestación de los servicios cuando dicha prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público. El Pacto Local implica una mayor simplificación de la organización administrativa, en aras de alcanzar una administración mejor dimensionada, más eficaz y económica.

La presente Ley tiene por objeto convertirse en el instrumento perdurable que permita llevar a cabo el Pacto Local de la Comunidad de Madrid. Atendiendo a la complejidad y diversidad de sus municipios estableciendo las reglas con las que los municipios puedan acceder a sus mejores techos competenciales considerando la estructura orgánica y competencial de la Comunidad de Madrid.

La Ley se compone de 18 artículos y una Disposición Transitoria. Se estructura en 4 capítulos.

El primer capítulo trata de las disposiciones generales; expone el objeto de esta Ley, cual es establecer que mediante Ley la Asamblea pueda transferir o delegar. Establece que las competencias deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio reservándose la Comunidad las competencias de ordenación, planificación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de delegación. Se da valor al papel de las Comunidades al poder ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas.

El artículo II establece, de acuerdo con la ley de Administración Local, cómo se realizará la transferencia, que, en todo caso, será mediante Ley.

El capítulo III hace lo propio para la delegación de competencias. En ambos casos, el procedimiento de revocación es posible por razones de interés general o por incumplimiento, negligencia o mala gestión.

Por último el capítulo IV establece el procedimiento para la definición de las transferencias o delegación de competencias. Este es el principal capítulo de la ley al establecer la participación de las Entidades Locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta Comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las Comisiones Sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: transferencia, delegación, encomienda.... Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

El Pacto Local no es un problema puntual en el tiempo que pueda resolverse en una Ley en sus aspectos más concretos, sino que es un proceso dinámico que ocurrirá a lo largo de varios años y que en algunos casos no tiene porqué agotarse, por lo que esta Ley es fundamental por cuanto va a ser el instrumento y el soporte que garantice su correcta aplicación.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### ***DISPOSICIONES GENERALES***

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley.**

De conformidad con lo dispuesto con la Ley de administración Local de la Comunidad de Madrid, mediante Ley de la Asamblea se podrá transferir o delegar a las Entidades Locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma.

#### **Artículo 2. Materias susceptibles de transferencia o delegación.**

1. Las competencias de la Comunidad de Madrid que se transfieran o deleguen a las Entidades locales deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas, posibilitando que las Entidades locales pueden seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias, y sin perjuicio de que la Comunidad siga manteniendo, cuando se considere conveniente, las competencias de ordenación, planificación y coordinación generales.

2. Las materias, que podrán ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades locales que la legislación vigente atribuye a la Comunidad de Madrid, serán las siguientes:

- a) Consumo.
- b) Deportes.
- c) Educación.
- d) Empleo.
- e) Juventud.
- f) Medio ambiente.
- g) Política de la mujer.
- h) Ordenación del territorio y urbanismo.
- i) Patrimonio histórico-artístico.
- j) Protección civil.
- k) Sanidad.
- l) Servicios sociales.
- m) Transporte.
- n) Turismo.
- o) Vivienda.

3. También podrán ser objeto de transferencia o delegación cualquier otra materia de competencia de la Comunidad de Madrid, cuya gestión se considere más conveniente por las Entidades locales, en virtud del principio de inmediatividad y cercanía o proximidad al ciudadano.

### **Artículo 3. Destinatarios.**

1. Las Entidades destinatarias de la transferencia o delegación deberán ser preferentemente los Municipios y, en su caso, las Mancomunidades de Municipio.

2. Las transferencias de competencias podrán realizarse a favor de todos los Municipios o Mancomunidades de Municipios, o diferenciar a estas Entidades por tramo de población.

### **Artículo 4. Convenios de encomienda.**

La encomienda de gestión de actividades materiales de la Comunidad de Madrid a las Entidades locales se instrumenta mediante la suscripción del oportuno convenio según prevé la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### ***DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS***

### **Artículo 5. Ley de transferencias.**

La transferencia de competencias de la Comunidad de Madrid a los municipios u otras Entidades locales se efectuará mediante Ley de la Asamblea de Madrid.

### **Artículo 6. Solicitud de transferencias.**

Las Entidades locales, a través de los órganos previstos en esta Ley, solicitarán las competencias que puedan ser objeto de transferencia.

### **Artículo 7. Decretos de traspasos.**

Aprobada la ley de transferencia de competencias, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el procedimiento previsto en el Capítulo Cuarto de esta Ley, aprobará los correspondientes Decretos de traspasos que concretarán, para cada Entidad local afectada, los medios destinados a financiar la competencia objeto de traspaso y, en su caso, los medios personales y reales necesarios.

### **Artículo 8. Revocación.**

1. La revocación de las competencias atribuidas por Ley de la Asamblea sólo podrá realizarse por ley.

2. El proyecto de Ley que justificará las razones de interés general que motivan la revocación, se aprobará por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, oída la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### ***DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS***

##### **ARTÍCULO 9. Delegación de competencias.**

1. La Comunidad de Madrid podrá delegar competencias de su titularidad en los Municipios o Mancomunidades de Municipios cuando así lo autorice previamente una Ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.

2. Las Entidades Locales, a través de los órganos previstos en esta ley, podrán solicitar del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que remita a la Asamblea el proyecto de ley de autorización de la delegación.

##### **Artículo 10. Decretos de traspasos.**

1. Aprobada la ley que autoriza la delegación de competencias propias de la Comunidad de Madrid, se procederá a determinar, conforme al procedimiento regulado en el Capítulo Cuarto de esta Ley, las concretas funciones objeto de la delegación, así como sus destinatarios según los tramos de población que se hayan fijado.

2. Los Decretos de traspasos relativos a las materias objeto de delegación tendrán el contenido previsto en la Ley de Administración local de la Comunidad de Madrid, y precisarán las facultades que, respecto de aquellas, se reserva la Comunidad para su planificación, coordinación o control.

##### **Artículo 11. Aceptación de la delegación.**

Salvo que la ley lo imponga obligatoriamente, los Plenos de los municipios destinatarios de la delegación deberán aceptar la misma mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

##### **Artículo 12. Revocación de la delegación.**

1. Cuando, según la Ley de Administración local de Madrid, proceda la revocación de la delegación de competencias para una o varias Entidades locales por graves incumplimientos, negligencia o mala gestión se realizará por Decreto del Consejo de Gobierno, previa audiencia a la Comisión mixta de Coordinación de Competencias.



2. Si la revocación de la delegación de competencias se justifica en razones de interés general, el Decreto del Consejo de Gobierno requerirá acuerdo previo de la Asamblea de Madrid y audiencia a la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### ***PROCEDIMIENTO PARA LA DEFINICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS O DELEGACIONES DE COMPETENCIAS***

#### **Artículo 13. Participación de las Entidades locales.**

Para el desarrollo y ejecución del proceso de transferencia y delegación de competencias a las Entidades locales previsto en esta ley y asegurar su plena participación en el mismo se crea la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

#### **Artículo 14. Funciones de la Comisión.**

1. La Comisión Mixta de Coordinación de Competencias es el órgano colegiado encargado de impulsar el proceso de transferencias o delegaciones previsto en esta Ley y velar por su desarrollo, proponiendo a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas, especialmente las siguientes:

- a) Determinación de las funciones o servicios susceptibles de delegación o transferencia en los distintos ámbitos materiales de acción pública.
- b) Fijación de los tramos de población de los municipios destinatarios de la transferencia o delegación.
- c) Valoración de los medios financieros, materiales y personales que se traspasen como consecuencia de la transferencia o delegación.
- d) Supervisar el adecuado desarrollo del proceso de transferencia o delegación.
- e) Informa en los supuestos en los que, de conformidad con esta Ley y la Ley de Administración local, proceda la revocación de las transferencias o delegaciones.

f) Crear y coordinar el funcionamiento de las Comisiones sectoriales previstas en el artículo 18 de esta Ley.

2. Los acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias relativos a una concreta Entidad local requieren la conformidad previa de dicha Entidad local.

#### **Artículo 15. Acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación.**

1. Los acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias adoptarán la forma de propuestas al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que, en su caso, las aprobará mediante Decreto, incluyéndose aquellos como Anexos.

2. Los Decretos serán objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. Si la propuesta de la Comisión de refiere a materias de competencia de la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno aprobará el proyecto de ley correspondiente para su remisión a la misma.

#### **Artículo 16. Composición.**

1. La Comisión Mixta de Coordinación estará integrada por veinte miembros, diez en representación de la Comunidad de Madrid y diez de las Entidades locales.

2. Serán miembros de la Comisión en representación de la Comunidad de Madrid.

a) El Consejero competente en materia de régimen local, que será su presidente.

b) El Director General de Administración Local.

c) El Director General de Presupuestos.

d) Siete representantes de las consejerías con competencias en las materias enumeradas en el artículo 2 de esta Ley, con categoría al menos de Director General, designados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

3. Los representantes de las Entidades locales se designarán por la Asociación de entidades locales de mayor implantación en la Comunidad de Madrid en conformidad con lo dispuesto en sus Estatutos, y garantizando la presencia en la Comisión de representantes de los municipios según los tramos de población que se establezcan y, en su caso, de las Mancomunidades de Municipios.

4. Actuará como secretario de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias el funcionario de la Consejería competente en materia de régimen local que designe el Presidente.

#### **Artículo 17. Funcionamiento de la Comisión Mixta de Coordinación.**

1. La Comisión Mixta de Coordinación se reúne previa convocatoria de su Presidente, a iniciativa propia o previa solicitud de la mayoría de los representantes de las Entidades locales.

2. Además de la presencia del Presidente y el Secretario, la válida constitución de la Comisión Mixta de Coordinación requiere la asistencia de la mitad al menos de los miembros representantes de la Comunidad de Madrid y la mayoría absoluta de los miembros en representación de las Entidades locales.

3. La adopción de acuerdos en la Comisión Mixta de Coordinación requiere el consenso entre los representantes de la Comunidad de Madrid y las Entidades locales. A tal fin, la voluntad de los representantes de las Entidades locales se obtendrá por mayoría absoluta de sus miembros.

4. En lo no previsto en esta Ley, el funcionamiento de la Comisión Mixta de Coordinación se rige por lo dispuesto en capítulo II del Título II de la Ley 30/1992 de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### **Artículo 18. Comisiones Sectoriales.**

1. Por acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias podrán crearse Comisiones sectoriales para el estudio y concreción de las funciones o servicios susceptibles de transferencia o delegación en los diferentes ámbitos materiales de acción pública de competencia de la Comunidad de Madrid, así como para la valoración de los medios financieros materiales y, en su caso, personales que sean objeto de traspaso.

2. Las Comisiones sectoriales estarán integradas por el número de miembros que se determine en el Acuerdo de creación, que también precisará el nombramiento de Presidente, que deberá recaer en un representante de la Consejería competente en el ámbito sectorial correspondiente. En todo caso, las Comisiones sectoriales que puedan crearse estarán integradas por igual número de representantes de las Entidades locales y de la Comunidad de Madrid y, entre estos últimos se incluirá necesariamente un representante de la Consejería competente en materia de Régimen Local y otro de Hacienda.

3. La designación de los representantes de las Entidades locales corresponderá a la asociación de entidades locales de mayor implantación en la Comunidad de Madrid.

4. El Presidente de las Comisiones sectoriales que puedan crearse designará como secretario de la misma un funcionario de la Consejería competente en el ámbito sectorial correspondiente.

5. El Presidente de la Comisión sectorial podrá autorizar, a iniciativa propia o de los representantes de las Entidades locales, la participación de funcionarios o expertos por razón de la materia en las sesiones de trabajo de la Comisión, con carácter exclusivamente informativo.

6. Las Comisiones sectoriales que se creen, elevarán sus estudios y propuestas a la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias para la adopción, en su caso, de los correspondientes acuerdos de transferencia o delegación.

#### ***DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA***

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, deberá procederse a la celebración de la sesión constitutiva de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

## **APÉNDICE B**

**INFORME DE LA COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS DE  
MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS  
HACIENDAS LOCALES.**  
(Secretaría de Estado de Hacienda)

## **2.1.2 EL PAPEL DE LAS CCAA**

### **2.1.2.1 La intervención normativa del Estado y de las CCAA en la ordenación del Régimen Local**

Puesto que La regulación de las CCLL- como advierte la STC 84/1982, de 23 de diciembre- es “siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las CCAA”, en virtud del “carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías Locales que hace imposible calificarlo de forma unívoca como intracomunitario o extracomunitario”, la Comisión considera que es preciso delimitar con carácter previo cuál debe ser la intervención normativa del Estado y de Las CCAA en La ordenación (y ahora en la reforma) del sistema financiero local.

Las escasas determinaciones que la CE contiene sobre el Régimen Local permiten amplias posibilidades de modificación del sistema de financiación de los EELL, con tal de no perder de vista:

- La vinculación constitucionalmente impuesta entre recursos financieros (medios) y responsabilidades y competencias materiales (fines) de los EELL, habida cuenta de que el principio constitucional de suficiencia financiera (“Las HLL deberán disponer de los medios suficientes...”) vincula el régimen de financiación local al ámbito material de las competencias legalmente atribuidas a las EELL (“...para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”).
- La corresponsabilidad del legislador estatal y autonómico tanto en la predeterminación de los fines, funciones y competencias materiales de los EELL como en la atribución de los recursos financieros suficientes “para el desempeño” de las mismas.

- La corresponsabilidad asimismo del Estado y de las CCAA en la suficiencia financiera local, habida cuenta de que el art. 142 de la CE establece un núcleo fundamental o básico (y, por lo mismo, insuprimible y vinculante para el legislador estatal y autonómico) de la HL integrado por dos recursos financieros fundamentales y de origen tributario: unos “autónomos” (tributos propios) y otros “participativos” en los recursos tributarios de Las otras dos instancias territoriales de la Hacienda Pública (“participación en los del Estado y de las CCAA”). Así lo ha venido reconociendo, desde sus primeros pronunciamientos, el TC al afirmar que:

“La CE no garantiza a las CCLL una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que esos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios” (STC 4/1981, de 2 de febrero).

- La dualidad de recursos tributarios fundamentales de los EELL (propios y compartidos con el Estado y las CCAA) evidencia la concepción constitucional de una HL no residual o subsidiaria (ni subsidiada), sino plenamente integrada con los dos restantes niveles territoriales de la Hacienda Pública; lo que, naturalmente, obliga a encarar y resolver los problemas de la HL no en el marco de unas relaciones exclusivamente bilaterales (Estado - EELL), sino de coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno que conforman el Ordenamiento integral de la Hacienda pública, y que garantizan el equilibrio del sistema.

#### **2.1.2.2 Reforzamiento y clarificación del ámbito de competencias materiales de los EELL**

La antes referida vinculación constitucional de La suficiencia financiera local al ámbito material de competencias legalmente atribuidas a las EELL, invita a determinar, en primer lugar, el ámbito competencial, material y financiero, de los EELL para lo que resulta imprescindible afrontar los problemas que suscita la distribución de competencias entre el Estado y las CC'AA respecto a la ordenación del Régimen Local, habida cuenta

de La “naturaleza compartida de las competencias” que, en uno y otro ámbito (material y financiero), poseen el Estado y Las CCAA.

En cuanto a las competencias materiales de los EELL, ya dejó dicho la STC 214/1989, que en “lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (Art. 149. 1 .1 8~ CE), la legislación de desarrollo de Las CCAA, según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a La autonomía que La CE garantiza en su art. 140”

-FJ 6º-.

La concreción legal del ámbito material de competencias Locales, en desarrollo de la CE, se efectúa, en primer lugar, en la LRBRL, que atribuye a los municipios la facultad de promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal’ (Art. 25.10); estableciendo a continuación un elenco mínimo de competencias que estos Entes deberán ejercer, en todo caso, en determinadas materias (Art. 25.20) y en relación con determinados servicios (Art. 26) que los municipios deberán prestar, en todo caso, sin perjuicio de otras competencias que puedan delegarles el Estado y las CCAA.

Respecto de las Provincias el art. 36 de la Ley 7/1985 prevé unas competencias propias, aludiendo el art. 37 a las que pueden delegarse por el Estado o la CA.

Pero, como recuerda el TC:

“la concreción última de las competencias locales queda remitida - y no podría ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA” (STC 214/1989, F.J 3º)



Conforme al vigente esquema constitucional, la regulación de las competencias Locales debe ser, en definitiva, el producto de la actividad legislativa concurrente del Estado y de las CCAA. La legislación que el Estado puede y debe dictar, en garantía de la autonomía local y con validez en todo el territorio nacional, debe respetar las previsiones de Los Estatutos de Autonomía, por lo que no podrá regular agotadoramente las materias sino que deberá ceñirse a “lo básico”.

Deberá ser el legislador sectorial (estatal o autonómico) competente por razón de la materia, quien complete o desarrolle el núcleo competencial mínimo reconocido a los EELL en la LRBRL. La concreción de dichas competencias, de acuerdo con el núcleo básico garantizado por dicha Ley, corresponderá pues a quién tenga atribuida la competencia sectorial sobre la materia de que se trate STC 214/1989. De ahí que en la perspectiva de reforma del Régimen Local, el papel principal a la hora de reajustar las competencias de los EELL le corresponde Fundamentalmente a las CCAA, puesto que las competencias que podrían ser objeto de atribución a dichos Entes por afretar a su núcleo de intereses, son principalmente competencias de ejecución reconocidas a las CCAA por la CE y los Estatutos de Autonomía.

Resulta evidente, por todo ello, que cualquier paso adelante en la descentralización de competencias materiales a los EELL deberá ser negociado con las CCAA, con los condicionantes (políticos y jurídicos) que el proceso entraña. Condicionantes que invitan a considerar si las demandas competenciales de las EELL deben necesariamente traducirse en la transferencia o atribución de competencias, o si por el contrario sería suficiente el reconocimiento legal de nuevas modalidades de competencias compartidas o de delegación de competencias.

### **2.1.2.3 Reajuste de Los recursos y competencias financieras Locales**

Resulta innecesario advertir que la clarificación y reasignación del ámbito de competencias materiales de los EELL ha de venir inexorablemente acompañada del

reajuste de los recursos y competencias financieras, lo que en definitiva comportará la necesaria reordenación del régimen financiero local en el contexto general de la Hacienda pública.

Interesa recordar que el problema relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA respecto a la ordenación de la HL y a la configuración de sus principales recursos financieros, ha estado presente en buena parte de los procesos constitucionales planteados respecto a la regulación del régimen financiero Local; y de ellos constituye una muestra significativa los recursos de inconstitucionalidad contra la vigente LRHL, resueltos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

A continuación se examinan, primero, con el apoyo de la jurisprudencia constitucional, “los títulos competenciales susceptibles de ser válidamente ejercitados por el Estado y por Las CCAA” en la ordenación de La Hacienda Local, para extraer, acto seguido, algunas conclusiones aprovechables para La reforma del régimen financiero Local.

#### **2.1.2.4 Competencias estatales y autonómicas concurrentes en la ordenación del régimen financiero local**

En opinión de esta Comisión, La necesaria clarificación del ámbito competencial del Estado y de las CCAA en la ordenación del régimen *financiero* local exige partir de algunas consideraciones previas:

**Primera:** La inexistencia en el bloque de la constitucionalidad de títulos competenciales específicos en relación con la HL.

**Segunda:** La inexistencia de título competencial que avale la competencia exclusiva del Estado en materia de HL.

**Tercera:** La especificidad y La sustantividad propia de la materia financiera o hacendística como materia competencial o, la especificidad del sistema constitucional de distribución de competencias en materia financiera, que no puede efectuarse únicamente en torno a la separación entre “bases” o “legislación básica”, de un lado, y “legislación de desarrollo y ejecución”, de otro.

**Cuarta:** La HL o la materia financiera local no puede concebirse, a efectos competenciales, como un todo unitario: debe distinguirse, de una parte, el sistema tributario local y, de otra, el resto de los recursos e institutos jurídico-financieros.

A diferencia de lo que sucede respecto a La Hacienda autonómica, no existen en el bloque de la constitucionalidad títulos competenciales específicos en relación con la HL, siendo evidente que “ni el Estado ni, desde luego, las CCAA ostentan título competencial alguno que les permita la regulación integral y exclusiva del régimen financiero local”. Así lo admite el TC al declarar que:

“a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de HHLL, poseen el Estado y aquellas CCAA que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las AAPP ex Art. 149.1.18” CE (...)“ (STC 233/1999, F.J. 4º B).

Como reconoce la misma doctrina constitucional los títulos competenciales ejercitables por el Estado en la ordenación de la HL son los previstos en el art. 149.1.14ª (“Hacienda general”) y 149.1.18ª (“bases del régimen jurídico de las AAPP”), habida cuenta de que los art./s 133 y 142 CE, asimismo mencionados en el art. 1 de la vigente LRHL, “no constituyen en si mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre La materia en virtud de los títulos del art. 149.1 CE reseñados” (STC 233/1999, F.J. 4º B).

Sin embargo, no se le escapa al propio TC que el problema estriba no sólo en determinar con carácter general “Los títulos competenciales que han de arbitrar el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA sobre HLL, sino también la relevancia concreta de cada uno de ellos, pues no todas poseen la misma naturaleza ni permiten, por consiguiente, la utilización de las mismas potestades normativas por parte de los órganos políticos implicados” (STC 233/1999, F.J. 4º B).

La razón de que efectivamente ello sea así obedece, en nuestra opinión, a la ya anunciada especificidad de La materia financiera en general y tributaria, en particular, y, por lo mismo, a las peculiaridades del sistema constitucional de distribución de competencias en este ámbito, que no se agota en el esquema de reparto competencial bases/desarrollo.

A los efectos que ahora se precisan baste indicar que la referida especificidad obedece, entre otros factores, a la necesidad de distinguir en la ordenación jurídica de la materia financiera local dos planos de normación diferentes pero que, sin embargo, no pueden separarse nítidamente porque en parte se interfieren y solapan: el referido a la HL y el correspondiente a la Administración Local.

Por otra parte, la distinción entre la HL y la Administración Local parte de la más genérica diferenciación que conviene dejar establecida entre La Hacienda pública, titular de los derechos y de las obligaciones de contenido económico (Art. 2 de la TRLGP) y la Administración financiera o “la Administración de la Hacienda pública” (en el sentido del Art. 3 de la TRLGP), esto es, la Administración encargada de gestionar los derechos de contenido económico de Los que es titular La Hacienda Pública, y de cumplir asimismo sus obligaciones.

La referida diferenciación resulta exigible en todos y cada uno de los niveles territoriales de La Hacienda pública y, desde luego, en el ámbito local, máxime si se advierte que la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA en

relación con La HL, no coincide con la distribución competencial referida a La Administración Local, siendo diferentes además las técnicas y los mecanismos constitucionales de articulación de las competencias estatales y autonómicas en cada uno de los dos referidos ámbitos.

Para ilustrarlo basta reparar que en el estricto ámbito de la HL, esto es, el relativo al establecimiento y ordenación de Los recursos financieros locales, la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA no puede efectuarse exclusivamente en torno a La separación entre “bases” a “legislación básica”, de un lado, y “legislación de desarrollo y ejecución”, de otro, que en cambio resulta un criterio válido de distribución competencial tratándose de materias relativas a la Administración Local, con base en el art. 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado La competencia exclusiva sobre “las bases del régimen jurídico de las AAPP...”.

De las consideraciones que preceden se deriva que La competencia exclusiva que el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado para regular “las bases del régimen jurídico de las AAPP...”, incluye y comprende, naturalmente, las bases del régimen jurídico de la Administración Local. Pero ni en aquéllas puede considerarse íntegramente incluido el régimen jurídico de la Hacienda pública, ni en éstas - por lo mismo- el completo régimen normativo de La HL.

Sin embargo, la dificultad de separar nítidamente los dos planos normativos que coexisten en la ordenación del Régimen Local, conduce al TC a reconocer la concurrencia de dos títulos competenciales que habilitan al Estado para la regulación del régimen financiero local: los reconocidos en el art. 149.1 .14ª (“Hacienda general”) y 180 CE (“bases del régimen jurídico de las AAPP”); considerando, de una parte, que la competencia del art. 149. 1 .14ª (“Hacienda general”) faculta al Estado para regular “cuestiones referentes a La Administración Local” y para “introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración” (STC 179/1985, F.J. 1º), y ello debido a que “frecuentemente la regulación de la HL estará llamada a incidir sobre dicho régimen

jurídico (...)“ (STC 233/1999, F.J. 4º B); y admitiendo, implícitamente, de otra (o, al menos, no rechazando) que también en la competencia estatal del art. 149.1.180 (“bases del régimen jurídico de las AAPP”) puedan considerarse incluidas las bases del régimen jurídico-financiero de La Administración Local.

Esta última conclusión se desprende del F.J. 4º C) de La STC 233/1999, donde se aborda la polémica suscitada entre el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para justificar sus competencias sobre HHLL (considerando que “la expresión “Régimen Local” contenida en el art. 9.8 del EAC es más amplia que la de “régimen jurídico” utilizada por el art. 149. 1.18ª CE”) y el abogado del Estado (“para quien está fuera de duda que “las bases del régimen jurídico de las AAPP” a que hace referencia el tenor literal de dicho precepto comprenden las bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local”), concluyendo el Tribunal que “en realidad esta disputa terminológica no deja de ser un tanto superflua, pues el sentido de la expresión “Régimen Local” del art. 9.8 del E.A.C., tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración Local, incluidas las ‘HHLL “. Así lo viene a confirmar - añade el Tribunal- la propia “no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto un aspecto fundamental de este último, cual es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos de sus aspectos generales.” (STC 233/1999, F.J. 4º C).

Además, de la doctrina del TC sobre la interrelación de aspectos administrativos y financieros en La ordenación del Régimen Local, cabe extraer las siguientes conclusiones que convendría no perder de vista en La reforma que se proyecta de la HL:

**Primera:** Que el art. 149.1.18ª CE (bases del régimen jurídico de las AAPP) “ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada” (STC 233/1999, F.J. 4º B).

**Segunda:** Que la ordenación del régimen financiero Local efectuada por el Estado, al amparo de su competencia exclusiva sobre Las “bases del régimen jurídico de las AAPP” (Art. 149.1.18ª), deberá ser, naturalmente, respetuosa con el sistema de distribución competencial entre el Estado y Las CCAA presidido por el esquema bases/desarrollo.

A las CCAA les corresponde Las competencias de desarrollo normativo de la Legislación básica estatal en estas materias, conforme hayan sido asumidas en sus respectivos Estatutos; así como las que hayan podido asumir respecto a “Las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las CCLL y cuya transferencia autorice la Legislación sobre Régimen Local” (Art. 148.1.2ª CE), y, en general, Las competencias estatutariamente asumidas respecto a Las materias que la CE no atribuye expresamente al Estado (Art. 149.3 CE).

Y en este ámbito si resulta clarificadora la jurisprudencia constitucional relativa a la articulación entre La Legislación básica y la normativa de desarrollo, debiendo tenerse presente que la legislación estatal habrá de establecer Lo que deba entenderse por básico o, en su defecto, venir datada de una estructura que permita inferir, directa a indirectamente, para sin especial dificultad, su vocación a pretensión de básica al objeto de lograr un mínimo de seguridad jurídica en la determinación de Las competencias de las CCAA para legislar sobre la materia.

Debe recordarse, a estos efectos, que “la que la CE persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales base.” tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada CA, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa de su propio interés general, podrá. establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la CE y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.” (STC 42/1981).

En definitiva, las bases de fijación estatal se refieren a aquellas directrices y principios generales que tratan de asegurar una mínima unidad del Ordenamiento; en el bien entendido de que tales bases y principios no sólo podrán establecerse en el nivel de la general, sino también en el nivel de la que el Estado considere esencial o fundamental, para cuya determinación habrá de estarse, naturalmente, al examen de los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de la Administración financiera local.

**Tercera:** Que asimismo cuando el Estado, hacienda usa de su competencia exclusiva en materia de “Hacienda general” (Art. 149.1.14ª CE), regule cuestiones referentes a La Administración Local, “dada que frecuentemente la regulación de la HL estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico” (STC 233/1999, F.J. 4º B), la Legislación estatal no podrá “desconocer la delimitación competencial que respecta de ella existe entre el propio Estado y algunas CCAA. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración (Local), deberá hacerlo de moda tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar Las normas de detalle (...)” (STC 179/1985, F.J. 1º).

**Cuarta:** Que tratándose del régimen jurídico de la Administración Local, “sólo de manera puntual podrá el Estado regular can carácter exclusiva tal materia hacienda prevalecer el otro titulo competencial a que hace referencia el art. 1.1 LRHL, esto es, el de la “Hacienda general” del art. 149.1.14ª CE” (STC 233/1999, F.J 4º B).

### **2.1.2.5 La competencia del Estado sobre Hacienda general. Contenido y limites.**

En relación con la materia específicamente Financiera del Régimen Local, el titulo competencial que más claramente ampara la intervención del Estada es, sin duda, el contenido en el art. 149.1.14ª (“Hacienda general”).

Por un lado, ni el legislador ni el TC han perfilado nítidamente el contenido de este trascendental titulo competencial de exclusiva titularidad estatal. Trascendental, decimos,



dada La necesidad de establecer un mínima de regulación uniforme aplicable a Los tres órdenes jurídicos de La Hacienda pública (Estatal, Autonómica y Local), y de clarificar el sistema de fuentes normativas aplicable en cada uno de ellas. El grado de descentralización financiera alcanzado en el Estada de Las Autonomías evidencia La necesidad de disponer de un mínimo común denominador normativa que asegure la unidad y la cohesión del Ordenamiento y del sistema jurídico (financiera), y a partir del cual cada CA y, en lo que corresponda, cada EL, pueda ejercer sus respectivas potestades y competencias financieras, y establecer las peculiaridades que a sus intereses convengan.

Pues bien, La competencia exclusiva que el art. 149.1.14<sup>a</sup> atribuye al Estado en materia de “Hacienda general” puede ser el titula que, junta al prevista en el art. 149.1.1<sup>a</sup> CE, habilite al legislador estatal para regular lo fundamental y básico, lo esencial o primario de las funciones y de la actividad financiera correspondiente a los tres niveles territoriales de La Hacienda pública, así como (en conexión con la habilitación contenida en el Art. 157.3 CE) para establecer el marco de relaciones financieras que debe darse entre todas ellas.

Par otra parte, además de las pasibilidades de intervención que el art . 149.1.14<sup>a</sup> CE abre al Estado en la ordenación de cuestiones referentes a la Administración Local (y a Las que se hace referencia en el anterior apartado), el TC tiene reconocido que el citada titulo competencial habilita al Estado para:

1º.- Adoptar la normativa que “tenga por objeto La regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas (...)“ (STC 233/1999, F.J. 4º B).

2º.- Acordar “medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las CCLL” (STC 233/1999, FJ. 4º B); pues “sea cual fuere el contenido que al concepta de Hacienda general se atribuya, no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las HLL (...)“ (STC 179/1985, F.J. 1º).

3º.- Aprobar normas cuya “finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las HHLL garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los art./s 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, F.J. 7º; 237/1992, F.J. 6º; 331/1993, F.J. 2º y 3º; y 171/1 996, F.J. 5º)” (STC 233/1999, F.J. 4º B).

4º.- La determinación de los “tributos que constituyan recurso’ propios de las CCLL (...) desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones - suficiencia que es en última instancia responsabilidad de aquél -“ (STC 233/1999, F.J.22º).

5º.- “Establecer recargos sobre los impuestos estatales, cualquiera que sea el ente en favor del cual estén establecidos” (STC 1 79/1985, F.J. 3º)

6º.- La fijación de los criterios de distribución de la participación de las EELL en los tributos del Estado, o el establecimiento a través de los Presupuestos Generales del Estado de asignaciones complementarias dirigidas a “garantizar la suficiencia financiera de las EELL” (STC 233/1999, F.J. 31º).

7º.- “La organización del Catastro, justamente par tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguna de Las impuestos estatales más relevantes” (STC233/1999, F.J. 25º).

8º.- Regular, en fin, y atendiendo a “la indudable conexión existente entre los art./s 133.1, 149.1.14º y 157.3 CE (...), no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de toda el sistema tributaria (...) (STC 192/2000, F.J. 6º).

El análisis de la jurisprudencia constitucional relativa a la competencia estatal del art. 149.1.14ª CE sobre “Hacienda general”, permite además extraer otras conclusiones que

convendría, asimismo, tener presentes en la reforma de la HL.

Acaso la principal de todas ellas es que la competencia exclusiva del Estado en materia de “Hacienda general” sólo de manera puntual podrá ser, además, excluyente de la intervención normativa autonómica, siendo en lo demás concurrente con esta última.

En particular, y por lo que se refiere a la ordenación del régimen financiero local, la competencia del art. 149.1.14ª CE únicamente habilita al Estado para dictar con carácter exclusivo y excluyente La normativa básica de los elementos integrantes de la garantía constitucional de la suficiencia y de la autonomía local, que no puede ser dejada a la interpretación que de ella pudiera hacer cada CA. Pero, exceptuando la regulación de ese núcleo institucional básico, la normativa estatal de la HL deberá posibilitar el Régimen Local, teniendo en cuenta que tales competencias autonómicas (como sucede con las atribuidas a la Generalidad de Cataluña por el art. 9.8 del E.A.C.) incluyen también competencias en relación con La HL, dada el sentido que el TC confiere a la expresión “Régimen Local”, a La que le atribuye “un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieran a La Administración Local, incluidas Las “HHLL” (STC 233/1999, F.J. 4º C). Añade, por ello, el TC que:

“Así pues, y en virtud de lo dispuesto en el art. 9.8 E.A.C., en materia de HHLL ostentaría en principio la CA competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los EELL a que hace referencia el art. 48.1 E.A.C., y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 E.A.C.; toda ella, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia”.(STC 233/1999, F.J. 4º C).

Alguna consideración adicional conviene hacer en cuenta a las competencias del Estado relativas a la ordenación del sistema tributario local.

### **2.1.2.6 La ordenación estatal y autonómica del sistema tributario local.**

Hay que advertir, con carácter preliminar, que el precepto clave para la ordenación y distribución del poder tributario entre los diferentes niveles territoriales de la Hacienda Pública es el art. 133 CE, que atribuye exclusivamente al Estado la potestad originaria para establecer tributos (Art. 133.1), y reconoce a Las CCAA y a las CCLL la potestad de “establecer y exigir tributos, de acuerdo con la CE y las leyes” (Art. 133.2). Pero resulta evidente que el art. 133 CE no constituye, en si misma, título competencial alguno a favor del Estado, sino que presupone la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del art. 149.1.14ª y 18ª CE (STC 233/1999, F.J. 4º B); de la que se desprende que, siendo constitucionalmente exigible la intervención del legislador estatal en la ordenación del sistema tributaria Local (puesto que, coma recuerda La STC 233/1999, F.J. 22º, la reserva del Art. 133.2º CE “habrá de operar necesariamente a través del legislador estatal”), el alcance de la referida intervención estatal sólo podrá extenderse hasta donde permitan los títulos competenciales previstos en los dos referidos preceptos (“Hacienda general” y “bases del régimen jurídico de las AAPP”). En otros términos, ello equivale a reconocer:

**Primero:** Que tratándose de tributos que constituyan recursos propios de las CCLL, resulta imprescindible la intervención del legislador estatal, tanto para dotar de contenido la reserva constitucionalmente establecida en el art. 133.2 CE, coma para garantizar la suficiencia financiera de las CCLL cuya responsabilidad última es del Estado al amparo de su competencia exclusiva sobre Hacienda general (Art. 149.1.14ª CE), “debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las CCAA en este concreto ámbito normativo” (STC 233/1999, F.J. 22º).

**Segundo:** Que el legislador estatal no puede regular agotadoramente el sistema tributario local imponiendo un régimen uniforme en todo el territorio nacional, porque (a) la uniformidad del régimen jurídico local no puede ampararse en la garantía constitucional de la autonomía y de la suficiencia financiera, y porque (b) la regulación estatal del sistema

tributario local no puede impedir la intervención normativa de aquellas CCAA que hayan asumido competencias en este ámbito.

En efecto, como no tardó en reconocer el TC, “como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada CA pueda hacer de ese derecho (...) La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde a! mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las EELL de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las CCAA no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las CCAA podrán legislar libremente. Esta es la interpretación que debe darse al art 149.1.18ª CE y al art. 9.8 E.A.C., que a él se remite; interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de tales preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la CE consagra (Art./s 2y 137). Ciertamente no será siempre fácil la determinación de que es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto”. (STC 32/1981, F.J. 5º).

Por otra parte, la STC 19/1987, de 17 de febrero, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las HHLL, señala que:

“Es verdad que la disposición legal hace posible un trato tributario diferenciado entre los contribuyentes del país, a causa de los tributos de referencia y en virtud de los acuerdos que adopten para sus respectivos ámbitos territoriales los Plenos de las Corporaciones

municipales. Diversidad, sin embargo, no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el art. 14, según una constante doctrina de este Tribunal (...) Tratándose de tributos de carácter local nada impide que las normas que los ordenen atiendan a esta diferenciación de situaciones y de finalidades a conseguir, estableciendo regímenes jurídicos que pueden ser, por lo menos, parcialmente distintos”. (F.J. 3º).

Por otra parte, si bien no existe en el bloque de la constitucionalidad ningún precepto que atribuya a las CCAA competencias específicas para la regulación del sistema tributario local, su capacidad para intervenir en la regulación del sistema tributario de las CCLL procede de otros títulos competenciales que constituyen al mismo tiempo límites que necesariamente habrá de respetar el legislador estatal. Sin ánimo de exhaustividad, la Comisión considera Los siguientes:

- Las competencias que hayan asumido las CCAA en relación con el Régimen Local. Lo que significa que la regulación estatal del sistema tributario local no podrá impedir que las CCAA (respetando los límites establecidos por el Estado) configuren el Régimen Local en sus respectivos territorios del modo que estimen conveniente.
- Otro tanto sucede respecto a las competencias estatutariamente atribuidas a las CCAA, conforme al art. 148.1.2 CE, sobre “las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las CCLL y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.”
- Las competencias asumidas por las CCAA respecto a “la tutela financiera sobre los EELL”, o para “velar por los intereses financieros de los EELL”.

De Los referidos ámbitos competenciales autonómicos se infiere, de una parte, la necesidad de que el Legislador estatal deje un cierto margen de intervención normativa a las CCAA en la ordenación del sistema tributario local; y, de otra, la necesidad de que la ordenación y el ejercicio del poder tributario del Estado no mediatice o condicione las competencias materiales asumidas por las CCAA en relación con el Régimen Local,

conforme tiene reconocido, con carácter general, la jurisprudencia del TC al exigir “el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado, de modo que no se produzca vaciamiento -material y financiero- correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y autonomía de los entes territoriales” (SSTC 13/1992 y 49/1995).

En definitiva, la conclusión que de todo ello se desprende es que la legislación estatal ordenadora de la HL y, en particular, de los tributos que constituyan recursos propios de las CCLL, deberá atender no sólo “las exigencias derivadas de la reserva de Ley en el orden tributaria y de la autonomía de las CCLL, para intervenir de acuerdo con la CE misma y con las Leyes, en el establecimiento o en la exigencia de sus tributos propios” (SSTC 19/1987, F.J. 4º; y 233/1999, F.J. 10º C), sino respetar, asimismo, el ámbito de intervención normativa de las CCAA que hayan asumido competencias en esta materia.

La regulación estatal de los tributos propios de las CCLL debería, pues, concebirse sin la concreción y grado de detalle que se hace en la vigente LRHL, estableciendo expresamente el espacio y el margen normativo correspondiente a las CCAA (1), que por otra parte ya fue prevista en el art. 106.1º de la LRBRL, que alude a la legislación autonómica ordenadora del sistema tributario local: “las EELL tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las HHLL y en las leyes que dicten las CCAA en los supuestos expresamente previstos en aquélla “.

Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la competencia de las CCAA para decidir el ámbito de participación de las EELL en sus propios tributos, pues como reconoce la STC 233/1999, no existe obstáculo alguno para que las CCAA “al igual que el Estado puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las CCLL, pues al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la LRHL ni tampoco en la

---

(1) Opinión no compartida por unanimidad por toda la Comisión.

CE o en la LOFCA, siempre y cuando, claro esté, las CCAA respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas” (F.J. 22°).

En la STC 57/1983, el Tribunal invoca expresamente la doctrina sentada en la STC 4/1981, de 2 de febrero (F.J. 15° f), “pues en ella se consideró igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites al endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen estos límites, se sometan a autorización... Como se ve - añade el Tribunal- el control es compatible con la autonomía y se orienta, junto al objetivo de preservar a los Ayuntamientos de endeudamientos comprometedores de su Hacienda, a otros supralocales, en el área del crédito y de la economía, y aún de la relación entre Las Haciendas Públicas” (F.J. 4°)

#### **2.1.2.9 La reforma del sistema financiero local.**

Una última consideración, de alcance puramente metodológico, respecto al modo en que ha venido acometiéndose la ordenación del sistema financiero local, y al modo en que en el futuro debiera tendencialmente afrontarse la reforma del sistema.

Si es obvio que la actividad financiera local forma parte de la actividad financiera pública y que la HL constituye asimismo una parte de la Hacienda Pública del Estado, parece evidente que la reforma de aquella incide, quiérase o no, en la Hacienda Pública total en la que se inserta. La reforma de cualquiera de las partes no puede efectuarse de espaldas e ignorando las exigencias y los condicionamientos del todo.

Parafraseando a la Exposición de Motivos de La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (“La autonomía local no puede definirse de forma unidimensional..., sino que requiere ser situada en el marco del Ordenamiento integral del Estado”), podríamos afirmar que tampoco la HL puede definirse de forma unidimensional, sino que requiere ser situada en el marco del Ordenamiento integral de la Hacienda Pública.



No parece acertado, por ello, plantear la reforma de la HL desconectada del resto de La Hacienda del Estado (esto es, de la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española”), en una concepción troceada y parcial de la actividad financiera y de La Hacienda Pública, estratificada en distintos niveles territoriales cuya reforma se va acometiendo de manera descoordinada en un proceso en el que siempre ocupa un papel residual, y el último, la HL.

Este fue sin duda el modo como se procedió en el último proceso reformador de la HL, culminada con la aprobación de la LRHL, y así lo reconoció paladinamente el legislador en la propia exposición de motivos de la Ley, de la que pueden extraerse sin dificultad las dos siguientes conclusiones:

- La prioridad -lógica- que en el momento de poner en marcha la construcción del nuevo modelo de Estado surgido de la CE hubo de darle el legislador a la ordenación del proceso autonómico y a la dotación competencial de las CCAA.
- La concepción residual que el legislador tenía y el papel marginal que no dudaba en asignarle al régimen financiero local, en la medida en que es éste el que resulta mediatizado o condicionado por “determinados aspectos materiales y formales de la actividad financiera estatal y, más concretamente, los aspectos relativos a la estructura del sistema tributario del Estado y a la ordenación de la actividad presupuestaria general...”; de ahí que sólo se acometiera “La regulación completa de la actividad financiera local”, una vez “culminados los procesos de conformación definitiva de los aspectos de la actividad financiera general con trascendencia en el ámbito local...”

En el momento presente, esto es, cuando vaya transcurriendo la tercera década del proceso de descentralización política y financiera previsto en La CE, ni concurre La primera de las indicadas circunstancias (necesaria prioridad en la ordenación del proceso autonómico), ni cabe continuar asignando a las EELL el papel de convidados de piedra en el proceso de reajuste y de reordenación competencial que exige el desarrollo de las

potencialidades descentralizadas del sistema de organización territorial del Estado, supeditando la ordenación del régimen financiero local a lo previamente decidido respecto del régimen financiero estatal y autonómico, en una concepción de la HL jerarquizada y dependiente para la que no existe sustento alguno en el texto constitucional, ni tampoco en la propia LRBRL, en cuyo preámbulo se proclama la igualdad de posición institucional de las distintas Administraciones territoriales:

“El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada una de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad... Todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público...”

Hay que partir, pues, de un análisis no sectorial sino global del sistema financiero y de La Hacienda Pública del Estado en su conjunto, al ser éste un Estado plural con tres esferas de poder (esto es, de Gobierno, de Administración y de Hacienda) propias que tienen que funcionar bajo el principio de coordinación.

De esta elemental constatación se siguen, al menos, tres consecuencias que La Comisión considera importante:

- En el estado actual de nuestro proceso de descentralización es preciso desterrar definitivamente la concepción paternalista de la Hacienda del Estado respecto de La Hacienda Autónoma y, en la que ahora imparta, respecto de la HL. EL problema no estriba en determinar el volumen de transferencias que la Administración Central envía a las Autónomas y a las Locales, sino en decidir como se distribuyen los recursos Financieros disponibles en el Estado español a, en términos mas amplios, en proceder a la distribución y asignación racional de las responsabilidades y competencias de gasto (necesidades) y de las capacidades Yposibilidades de ingresos (recursos financieros).

- No se puede concebir La Hacienda Pública correspondiente a cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno como si se tratara de compartimentos estancos, pues no es posible articular el contenido y el ámbito de actuación de los tres poderes financieros sin definir las relaciones que deben darse entre ellas y sin contar con las limitaciones y exigencias recíprocas que demanda tanto la ordenación y distribución de los recursos Financieros (básicamente la capacidad tributaria y la capacidad de endeudamiento de los distintos entes plúricos territoriales) como de las respectivas responsabilidades de gasto.
- Como consecuencia, a su vez, de todo lo anterior, no es aconsejable acometer, en lo que ahora interesa, la reforma de la HL exclusivamente por y desde el Estado, sin involucrar asimismo a las CCAA en el proceso reformador.

### **2.1.3 MODEL OS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS ECONOMICOS**

#### **2.13.1 Concepto y caracteres de servicios económicos**

La expresión y el concepto de “servicios económicos” locales están estrechamente vinculados a las formas de gestión indirecta de servicios públicos a cargo de empresas privadas por un lado, y a la municipalización de servicios y su gestión directa por otro.

En la actualidad, los servicios económicos susceptibles de municipalización en la anterior Ley de Régimen Local de 1955, son recogidos en el art 86.3 de la LRBRL, como “servicios esenciales reservados a las entidades locales”, en aplicación de lo previsto sobre estos servicios en el art 128.2 de la CE. Es por esto que la LRBRL, en su art 86.3 aplica el art. 128.2 de la CE estableciendo la reserva a favor de las EELL de servicios que declara esenciales y que no son otros que los “servicios económicos” que en ordenamientos anteriores se calificaban de servicios municipalizables:

- abastecimiento de agua potable y depuración o saneamiento de aguas residuales,
- recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos,
- calefacción,
- mataderos, mercados y lonjas centrales y
- transporte público de viajeros.

Todos estos servicios se pueden prestar con monopolio o sin él, con la única diferencia procedimental de que el régimen de monopolio exige la aprobación definitiva por parte

### **Bibliografía**

BLANCO VALDES, Roberto L. (2001): “El Estado Federal Interminable” en F. García de Cortázar (Coordinador): El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

CANO SOLER, Diego y RANGEL, Christi (2000): “La necesaria corresponsabilidad fiscal en los gobiernos locales”. Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº4/2000.

ESTUDIO INTRODUCTORIO (2000): “El marco general de la reforma de las haciendas locales”, Revista del Instituto de Estudios Económicos nº4/2000.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978. CIEP y Editorial Bosch, S.A.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “¿Puede hablarse de una economía de control?” Revista Española de Control Externo, nº1. Tribunal de Cuentas, Madrid.

FRANK, Robert H. (1993): “Microeconomía y conducta”. McGraw-Hill.

GARCÍA CÁRCEL, Ricardo (2002): “Felipe V y los españoles”. Plaza & Janés, Barcelona.

GARCIA DE CORTÁZAR, Fernando (2001): Presentación como coordinador a la obra “ El Estado de las autonomías en el siglo XXI: Cierre o apertura indefinida” Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

MAÑUECO ALONSO, Jesús (1996): “la renovación en el régimen local”, Diputación de Palencia.

PORTERO MOLINA, José Antonio (2001): “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía” en F. García de Cortazar (Coordinador): El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (3/3/02): “Sobre el Pacto Local”. El País.

ROSEN, Harrey S. (1999): “Public Finance”. McGraw-Hill.

SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, Juan José (1998): “Las bases constitucionales del Estado Autonómico”. McGraw-Hill.

STIGLITZ, Joseph E. (2000): Economics of the Public Sector”, W.W. Norton & Company, London.

SUAREZ PANDIELLO, Javier (2002): “Financiación local y transferencias inergubernamentales. Apuntes para un reforma necesaria”. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº4/2000.

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL, nº5 (2000), UNED. Madrid.

TIEBOUT, Charles (1986): “The Pure Theory of Local Expenditure”, Journal Political Economy, octubre.

**CAPÍTULO VII**

**DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y TEORÍA DE LA JUSTICIA. UN BALANCE DE LAS DIVERSAS OPCIONES.**

## **CAPÍTULO VII**

### **DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y TEORÍA DE LA JUSTICIA. UN BALANCE DE LAS DIVERSAS OPCIONES**

Ha llegado el momento de situar el objetivo de nuestro análisis que, como hemos visto, se refiere primordialmente a la relación entre la gestión pública y la descentralización, en el marco de la Teoría de la Justicia, de la que hemos hecho una breve síntesis en el capítulo primero.

Por otra parte ya hicimos una primera incursión en la Introducción en el pluralismo cultural como tema de base al hablar de la descentralización, en general, y de los tipos de federalismo, en particular. Con ese motivo planteábamos y anticipábamos la polémica entre los modelos o corrientes “liberal” y “comunitarista” así como sobre la posibilidad de una “estrategia del compromiso”.

El problema del multiculturalismo, como decíamos al inicio de esta Tesis, se encuentra estrechamente unido a los procesos de descentralización y, si se quiere ser más concreto, a la fórmula del federalismo, habiéndose pronunciado al respecto, como acabamos de poner de relieve la corriente “liberal” y la “comunitarista” aunque, en la búsqueda de respuestas o soluciones no hay que renunciar a las posibilidades derivables, muy especialmente, del “contractualismo” e, incluso, del “utilitarismo”, todas ellas ramas ubicadas, como tuvimos ocasión de comprobar, en el ámbito de la Teoría de la Justicia.(1)

La estrategia del compromiso a la que aludíamos siguiendo a Gabriel Chalmeta pretende conciliar la unidad política con la fidelidad a la propia cultura lo que, en principio parece razonable y alcanzable si, como afirma el Profesor Fernández Díaz es “realmente de eso de lo que se trata”, y no de buscar una “multiplicación y clonación” de los centros de poder (2), que no quiere decir, ni mucho menos, que la verdadera descentralización y las distintas fórmulas federalistas haya que identificarlas con el mero reconocimiento explícito de costumbres, folclore y tradición diversas.

---

(1) Ver el excelente trabajo, ya mencionado, de FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 9-58

(2) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): cap. VII (en prensa).



El largo debate comunitarismo – liberalismo, con su defensa respectiva de una identidad personal vinculada constitutivamente a determinados fines colectivos, o la capacidad constitutiva de las personas para cuestionar esos fines y proponerse otros a abierto la puesta a no pocas posiciones sin excluir la propia conexión con la toma de partido de Rawls, cuya postura ha basculado desde un primer momento más comunitarista hasta la prioridad del individuo, y de la que ya nos ocupábamos en el capítulo primero. (3)

En la búsqueda de un equilibrio entre el individuo y la comunidad Benjamín Barber en 1959 abundaba en las críticas de “Liberalism and the Limits of Justice”, de Michael Sandel, contra la suposición liberal del individuo solitario como ciudadano modelo y poniendo de relieve que el elemento liberal se ha impuesto de hecho y ha expuesto al sistema democrático a la patología política más devastadora de la modernidad: el desarraigo.(4)

Para restablecer el irrenunciable equilibrio entre el principio liberal y el principio democrático es necesario tomar en serio la participación, lo que no significa que sea la comunidad la que se imponga al individuo. Y ello es así porque sólo la participación efectiva de una democracia fuerte proporciona entre los individuos y la comunidad un tipo de relación que salvaguarda la libertad concreta del individuo y evita su alineación.

Una solución deliberada al problema global de la forma de vida compartida se postularía únicamente si el problema de la relación con el mundo de cada uno de los seres humanos en su interacción fuese una cosa por conocer. Pero como afirma Merleau – Ponty, “... en el espesor de lo social cada decisión arrastra consecuencias inesperadas, y como el hombre además responde a esas sorpresas por invenciones que desplazan el problema, no hay situación sin esperanza, pero tampoco opción que termine las desviaciones, agote su poder de invención, y deseque la fuente de la historia”.(5)

---

(3) Ver BLANCO FERNÁNDEZ, Domingo (2000): pp 221-229

(4) BLANCO FERNÁNDEZ, Domingo (2000):pp. 227

BARBER, Benjamín (1989): p. 54

SANDEL, M.J. (1982)

(5) MERLEAU-PONTY, M (1955): P. 37 (citado por Domingo Blanco Fernández, ob. Cit, p. 247)

Ver también FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): cap. VII (en prensa)

El liberalismo, según lo interpretan los comunitaristas, concibe a las personas como individuos aislados que, “encerrados cada uno en su particular pequeña esfera protegida, persiguen conseguir su propio bien del modo que consideran más conveniente para su caso particular. Los individuos liberales no creen tener un vínculo especial con las costumbres, culturas, tradiciones, y convenciones de las sociedades a las que pertenecen”(6)

De modo muy distinto los comunitaristas responden que somos seres profundamente sociales y que nuestras identidades y autocomprensiones se encuentran estrechamente vinculadas a las comunidades en las que nos hallamos situados.

Según la concepción liberal, explican los comunitaristas, la cultura particular dentro de la cual yo aprendo y vivo los principios y las prescripciones de la justicia es una cuestión irrelevante, cayendo el paradigma liberal en el formalismo – siempre según los comunitaristas – y en la incapacidad para ofrecer criterios de guía para orientar las decisiones particulares. Por supuesto la réplica liberal a estas críticas no se ha hecho esperar, comenzando por considerar el distanciamiento de la propia cultura como una condición necesaria de la libertad moral y de la emancipación del ciudadano de la esclavitud que supone su status quo social, político y económico.(7)

Hechas estas breves reflexiones introductorias a este último capítulo, y en las que hemos hecho referencia a posiciones básicas que tienen que ver con la unidad política y con el multiculturalismo, entre otras cuestiones, y en última instancia con las configuraciones territoriales y con la descentralización, vamos a proceder a ubicar nuestro problema y preocupación principal en el ámbito del “utilitarismo” y del “contractualismo”, quizás las dos corrientes más importantes en el campo de la Teoría de la Justicia. Previamente, no obstante, y aunque pueda parecer que volvemos sobre nuestros pasos, vamos a detenernos en la tarea de delimitar y recordar algo de gran transcendencia para entender el mensaje que pretendemos transmitir así como las conclusiones en que vamos a desembocar: nos referimos a la idea y al concepto de Justicia como equidad tan importante, como apuntábamos en su momento, en la obra de John Rawls.

---

(6) WOLF, Jonathan (2001): p. 160

(7) CHALMETA, Gabriel (2002): pp. 120-121

### **VII.1. Justicia como equidad.**

Con independencia de que al hablar del contractualismo volvamos sobre ello podemos comenzar diciendo que en Teoría de la Justicia, en 1971, John Rawls proponía una concepción de la justicia a la que llamó “justicia como equidad”, siendo los principios más razonables aquellos que serían objeto de acuerdo mutuo entre personas sujetas a condiciones equitativas. O lo que es lo mismo, la justicia como equidad desarrolla una teoría de la justicia a partir de la idea de contrato social..

En “Justice as Fairness: Political Not Metaphysical” en 1985, Rawls empezó a desarrollar la idea de que la mejor manera de entender una teoría de la justicia con contenido liberal es como una concepción política que se justifica en valores políticos y no debería ser presentada como parte de una doctrina moral, religiosa o filosófica más comprensiva. Esta idea central se recoge posteriormente en su obra El liberalismo político, de 1993, en la que se reconoce el hecho del pluralismo razonable en el marco de una concepción política basada en el consenso.

Una de las metas al alcance de la justicia como equidad es la de proporcionar una base filosófica y moral aceptable para las instituciones democráticas y afrontar así la cuestión de cómo han de entenderse las demandas de libertad e igualdad, fijándose para ello en la cultura política pública de una sociedad democrática y en las tradiciones de interpretación de su constitución y sus leyes fundamentales, en busca de ciertas ideas familiares de las que pudiera desprenderse una concepción de la justicia política.(8)

Entre estas ideas, la más fundamental en esta concepción de la justicia es la de la sociedad como un sistema equitativo de cooperación social, a la que hay que unir la idea de los ciudadanos como personas libres e iguales y la idea de sociedad bien ordenada, es decir, de una sociedad efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia. Pero a todas ellas hay que añadir la conocida idea de la posición original con el rasgo que Rawls ha denominado el “velo de la ignorancia” por existir límites deliberados a la información.

---

(8) RAWLS, John (2002): pp. 27-31

La idea de la posición original se propone como respuesta a la cuestión de cómo extender la idea de un acuerdo equitativo a un acuerdo sobre los principios de justicia política para la estructura básica. Si las partes son libres e iguales, están adecuadamente informadas y son racionales, podemos decir que la posición original es una situación equitativa, y que cualquier acuerdo que alcancen las partes como representantes de los ciudadanos será un acuerdo equitativo. Puesto que el contenido del acuerdo concierne a los principios de justicia para la estructura básica, el acuerdo en la posición original determina los términos equitativos de la cooperación social entre ciudadanos concebidos como tales personas. De ahí el nombre: justicia como equidad.(9)

En la reformulación de la justicia como equidad Rawls recurre a una formulación revisada de los dos principios de justicia discutidos en su obra inicial:

- a. Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.
- b. Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia).(10)

Como decía un comentarista de prensa con motivo del reciente fallecimiento del gran filósofo de Harvard, la obra y el pensamiento de Rawls venían a unir liberalismo con solidaridad como solución de compromiso y posibilista, aunque si queremos ser rigurosos hay que ubicar su aportación en la corriente contractualista de la Teoría de la Justicia, como ya hemos tenido ocasión de manifestar.(11)

---

(9) RAWLS, John (2002): p. 40

(10) RAWLS, John (2002): pp. 72-73

(11) Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 47-54

Hechas estas aclaraciones, y habida cuenta del partido que podemos sacar en lo que a nuestra investigación se refiere a la polémica liberalismo – comunitarismo, vamos a intentar establecer a continuación las posibles conexiones existentes entre el pluralismo cultural y los procesos de descentralización con las restantes corrientes de la Teoría de la Justicia, utilitarismo y contractualismo, excluyendo, por su irrelevancia, el libertarismo.

## **VII.2. Descentralización y utilitarismo.**

Como afirma el profesor Fernández Díaz en el capítulo IV de su obra, ya mencionada, sobre “La Teoría de la Justicia: una reconsideración”, el utilitarismo constituye uno de los movimientos éticos y políticos más importantes del siglo XIX, definiéndose de manera habitual como la escuela que acepta como fundamento de la moral el principio de utilidad y de la máxima satisfacción posible o, como decía Bentham, la mayor satisfacción para el mayor número de personas, contando todos ellos por igual. Caracterizado por un individualismo profundamente humano y laico, el utilitarismo se configura fundamentalmente alrededor de las obras y del pensamiento de tres grandes nombres: Jeremy Bentham, John Stuart Mill y Henry Sidgwick.

De entre los tres destaca sin duda Stuart Mill, cuyas obras “On Liberty” (1859) y “Utilitarianism” (1861) nos permiten sopesar conjuntamente la fuerza y el alcance del principio de utilidad y del principio de libertad, aclarando que el primero de ellos constituye un principio axiológico, ya que se entiende la felicidad como algo que tiene valor intrínseco, como un fin, no considerándose la utilidad, pues, como un principio moral.(12)

En el pensamiento utilitarista el Estado está justificado si y sólo si contribuye en mayor medida que cualquier otro posible ordenamiento alternativo al fin de la felicidad humana. Si pensamos en términos del contraste fundamental entre el estado y estado de naturaleza, y aceptamos los argumentos del primer capítulo – especialmente los argumentos de Hobbes -, entonces la justificación utilitarista del estado parece muy plausible. Desde el punto de vista de su contribución a la felicidad general, el estado parece superar con creces al estado de naturaleza. En consecuencia, para el utilitarista le existencia del estado está completamente justificada.(13)

---

(12) Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): cap. IV (en prensa).

(13) WOLF, Jonathan (2001): pp. 72-73

La defensa utilitarista del Estado se basa en tres premisas:

- 1) La mejor sociedad desde una perspectiva moral es aquella sociedad en la que se maximiza la felicidad.
- 2) El estado genera más felicidad que el estado de naturaleza.
- 3) El estado y el estado de naturaleza son las dos únicas alternativas disponibles.

Como consecuencia de todo ello se concluye que tenemos el deber moral de realizar y mantener el estado. Con independencia de que muchos filósofos no están dispuestos a aceptar el razonamiento utilitarista argumentando que puede conducir a situaciones de injusticia, cabría preguntarse, a los efectos de nuestra investigación en “qué tipo de Estado” están pensando los utilitaristas.

Parece lógico considerar que están pensando en lo que más se parece en la actualidad a un Estado Unitario, muy lejos de cualquier fórmula descentralizadora o federal. No obstante, John Stuart Mill en su obra “Considerations on Representative Government” (1861) habla de la participación popular en los asuntos públicos, incluso a nivel local, como uno de los elementos para el funcionamiento correcto de una democracia, resaltando la necesidad del respeto a la minoría así como de la existencia de conflicto entre una fuerza dominante y las restantes tendencias opuestas. Por otra parte, en sus ensayos sobre la libertad (On Liberty, 1859), Stuart Mill estima que tan sólo el gobierno que defiende la libertad y la diversidad puede garantizar el progreso social y el individual.(14)

En cualquier caos, la visión que desde la óptica del utilitarismo podría tenerse respecto a la conveniencia de una descentralización de la gestión pública sería demasiado previsible y un tanto irrelevante. Lo primero porque, siendo consecuentes, si hay una fórmula de descentralización que genera la mayor felicidad al mayor número de personas, dicha fórmula tendría que ser aceptada y propuesta por los utilitaristas.

---

(14) PICHETTO, María Teresa (2001): pp. 370-384

Lo segundo porque con independencia de los avances y posibilidades en el campo de la Teoría de la Utilidad, no deja de ser un enfoque ordinal con todas sus carencias y dificultades. A todo ello hay que añadir los problemas de justicia y equidad a los que ya hemos aludido, y que son de gran trascendencia.

### **VII.3. Descentralización y contractualismo.**

Ya hacíamos en el capítulo primero una breve alusión al contractualismo como una de las principales corrientes en el ámbito de la Teoría de la Justicia, y en ella destacan a lo largo del tiempo las aportaciones de Hobbes, Locke y Rousseau, por una parte, a lo que seguirá la contribución de Kant, así como la obra decisiva y fundamental de Rawls en nuestros días, por otra.(15)

El pensamiento de este último autor, representante máximo del contractualismo moderno y del que ya hemos hablado, puede conectarse con lo esencial del federalismo pluralista en el sentido que, siguiendo a Caminal, hemos dado a esta expresión, para lo cual utilizamos el concepto de “reciprocidad” empleado por Rawls.

En este marco pluralista, la unión federal no sólo es resultado de la conciliación de intereses, o de la conveniencia y utilidad de navegar juntos, sino que voluntariamente se decide constituir una comunidad política, el demos, que a todos une y con el cual los ciudadanos y ciudadanas se sienten identificados, sea cual fuere su nacionalidad o identidad cultural.

La coordinación intergubernamental, así como la solidaridad ciudadana indican con claridad que igualdad y cooperación van de la mano en el proceso federal. La unidad del demos exige la permanente interacción gubernamental en una constante relación de control entre poderes, pero también de cooperación entre ellos para la adopción e implementación de políticas públicas concurrentes dentro del territorio de la federación, donde la justicia como equidad entre la ciudadanía debe ser el norte orientador de las políticas públicas y de la cooperación entre gobiernos.

---

(15) FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): capítulo V

Aunque John Rawls no desarrolla en *El liberalismo Político* “un derecho de los pueblos a partir de la justicia como equidad”, si que establece las bases de la cooperación social que son igualmente útiles para comprender cómo se podrían coordinar los poderes públicos a partir del principio de reciprocidad.(16)

Este principio parte de que la idea organizadora fundamental de la justicia como equidad es que la sociedad constituye un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo. Y ello presupone que cada uno de los participantes puede aceptar razonablemente los términos equitativos de la cooperación siempre que todos los demás lo acepten del mismo modo. Los términos equitativos de la cooperación definen una idea de reciprocidad: todos quienes estén comprometidos con la cooperación y cumplan con ella según exigen las reglas y los procedimientos tiene que resultar beneficiados del modo convenientemente fijado por un adecuado punto de referencia comparativo. Una concepción política de la justicia caracteriza los términos equitativos de la cooperación.(17)

Rawls añade y aclara que hay varios aspectos de la idea de reciprocidad que requieren comentario. “Uno es que la idea de reciprocidad se halla a medio camino entre la idea de imparcialidad, que es altruista (moverse por el bien general), y la idea de ventaja mutua entendida como la promoción de la ventaja de todos y cada uno respecto de la situación presente, o de la ventaja de todos y cada uno respecto de la situación presente, o de la esperable en el futuro si las cosas se mantienen como están. Tal como se entiende en la justicia como equidad, la reciprocidad es una relación entre ciudadanos expresada por principios de justicia que regulan un mundo social del que cada uno saca beneficio de acuerdo con los criterios proporcionados por un punto de referencia igualitario definido para ese mundo. Eso lleva derechamente al punto siguiente: la reciprocidad es una relación entre ciudadanos en una sociedad bien ordenada, una relación plasmada en la concepción política pública que de la justicia tiene la sociedad. De aquí que los dos principios de justicia, con el principio de diferencia, que apunta implícitamente a la igual distribución como punto de referencia, formulen una idea de reciprocidad entre los ciudadanos”.(18)

---

(16) CAMINAL, Miquel (2002): p. 237

(17) RAWLS, John (1996): p. 46

(18) RAWLS, John (1996): p. 47



Además del principio de “reciprocidad”, y a los efectos de nuestra investigación, podría decirse que la distinción que Rawls establece entre personas razonables e irrazonables se podría aplicar igualmente a la relación y coordinación entre los poderes públicos de la federación: “Decimos que las personas razonables no están movidas por el bien general como tal, sino por el deseo mismo de un mundo social en el que ellas, como libres e iguales, puedan cooperar con las demás en términos que todo el mundo pueda aceptar. Esas personas insisten en que la reciprocidad debería imperar en ese mundo social, de manera que cada uno resultase beneficiado junto con los demás. En cambio, las gentes resultan irrazonables, en el mismo aspecto básico, cuando pretenden comprometerse en esquemas cooperativos, pero son incapaces de respetar, o incluso de proponer – salvo como una formalidad pública necesaria – principios y criterios generales de algún tipo que definan los términos equitativos de la cooperación. Andan prestos a infringir tales términos según convenga a sus intereses y lo permitan las circunstancias”.(19)

En el análisis del federalismo como una de las fórmulas más socorridas y reclamadas de la descentralización parece que está claro el papel de la libertad y la igualdad como valores básicos de la democracia y del pluralismo. Pero tomando como referencia el lema de la Revolución Francesa algunos autores, entre los que nos encontramos de nuevo con Miquel Caminal, consideran esencial el peso y la necesidad de la fraternidad debido a su especial relación con el federalismo porque vincula en un destino común a individuos, a pueblos y a naciones.

Pero también es cierto, afirma Caminal, que la fraternidad produce cierta incomodidad a todos los nacionalismos. Y esto es así porque el nacionalismo democrático afirma la libertad de la propia nación en relación con otras, así como la igualdad entre naciones. Pero la fraternidad viene a complicar las cosas ya que “... es más federal que la libertad y que la igualdad, porque no es posible la construcción federal sin la complicidad y la fraternidad entre dos, o entre más de dos”.(20) fraternidad, nos recuerda Jacques Attali hace compatibles la libertad y la igualdad, y de la misma forma que estos dos valores básicos no serían nada más que una ilusión sin las instituciones necesarias para defenderlos, la fraternidad no sería sino un slogan ingenuo si careciese de dispositivos capaces de promocionarla y protegerla; y para ello – añade – la nación sería un marco demasiado vasto, resultando necesario descender a escalas menores o, en su terminología, a una “república plural”.(21)

---

(19) RAWLS, John (1996): p. 81

(20) CAMINAL, Miquel (2002): p. 238

(21) ATTALI, Jacques (1999): pp. 181, 207 y 208

Si nos atendemos a la realidad el moderno Estado Nación ha comportado la progresiva tendencia a unificar la pluralidad de las estructuras políticas premodernas y a implantar una cultura política basada en la igualdad democrática de los ciudadanos. El federalismo, como nos recuerda Enric Fossas, ha intentado responder a este fenómeno manteniendo una concepción pactista del poder, y articulando una organización del mismo que lo mantiene dividido, haciendo así posible integrar la pluralidad territorial en una unidad constitucional.(22) Al mismo tiempo hay que reconocer que el desarrollo de estructuras federales en Estados plurinacionales resulta especialmente difícil y sigue chocando, en muchos aspectos, con la idea de igualdad que ha acompañado al Estado Nación.

#### **VII.4. Descentralización, equidad y eficiencia.**

Esta breve incursión que hemos realizado en los diferentes enfoques de la Teoría de la Justicia nos ha proporcionado una base para retomar el hilo conductor de nuestro trabajo. Recordemos, por una parte, que la equidad y la eficiencia constituyen dos exigencias claves de la gestión pública y por otra parte que, como ya hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, el cumplimiento de dichas exigencias se relaciona con la descentralización y sus diferentes niveles y formulaciones.

El análisis de estos niveles y formulaciones, sus ventajas e inconvenientes, así como sus posibilidades y limitaciones, cae en el ámbito de la teoría política, de la ética, del derecho y de la economía, destacando el estudio y planteamiento, principalmente, del federalismo nacional y del federalismo pluralista.

El panorama de las diversas corrientes de la Teoría de la Justicia que hemos reseñado o contemplado brevemente en el capítulo I y en este mismo capítulo VII desemboca en conclusiones dispares en lo que se refiere al logro y garantía de los niveles necesarios de eficiencia y de equidad. Ya sacamos algunas conclusiones del debate liberalismo – comunitarismo respecto al pluralismo cultural y su relación con los grados y modos de descentralización, aludiendo a la posibilidad de una “estrategia del compromiso”.

---

(22) FOSSAS, Enric (2002): p. 85

Del mismo modo nos acabamos de ocupar del “utilitarismo” y del “contractualismo” (excluimos el “libertarismo” por su irrelevancia y radicalización), siempre en el plano que afecta a la organización territorial, partiendo de los problemas de multiculturalismo y de unidad política y utilizando como ingredientes básicos los principios de igualdad y libertad. Ahora se trata de reconsiderar esas mismas corrientes y la eficiencia, sin apartarnos del lema central y de referencia, como decíamos, de la descentralización y sus distintas configuraciones.

Parece lógico pensar que el utilitarismo, más propenso a echar mano de artificios y mecanismos simplificadores, como lo es la propia noción de utilidad, esté más cerca de cumplir con el principio de eficiencia, aunque ello conlleve la posibilidad de caer en claras situaciones de injusticia y, por ende, de falta de equidad. Sin embargo en el contractualismo, y no sólo debido al principio de diferencia anteriormente mencionado, podemos encontrar la oportunidad de cumplir con el principio de equidad sin separarnos demasiado del principio de eficiencia. En este sentido, la aportación de Rawls como una “teoría minimalista y fecunda de la igualdad simple” ofrece un amplio campo de posibilidades.<sup>(23)</sup> Ello es especialmente cierto incluso en el plano estrictamente político si recordamos lo que decíamos respecto al enfoque o a la concepción pactista del poder cuando, siguiendo a Fossas, hablamos del federalismo, en particular en su modalidad más avanzada.

Si nos atenemos al problema más cercano a nuestros propósitos y posibilidades, o lo que es lo mismo, al federalismo fiscal enmarcado en la fórmula del federalismo convencional, o incluso en la intermedia respecto al federalismo plural, cual es el caso del Estado de las Autonomías en España, el planteamiento resulta más realista, posibilista y alcanzable.

En última instancia, al menos en el plano estrictamente económico, terminaremos siempre por referirnos al federalismo fiscal, con sus políticas de asignación, de estabilidad y redistributiva, que ya vimos, con sus problemas de descentralización de la gestión pública, así como los derivados de la capacidad y competencias fiscales. Todos ellos, por supuesto, en estrecha relación con el “big tradeoff” o regateo de los dos grandes objetivos o condicionantes de la eficiencia y de la equidad.

---

(23) WUHL, Simon (2002): pp. 53-56.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): cap. VII

### **VII. 5 Hacia una gestión óptima: la territorialidad como restricción.**

En la ciencia económica, y especialmente en el campo de la microeconomía hay una clara tradición de apego a la búsqueda de situaciones óptimas, como sucede con el problema de la asignación paretiano-eficiente en la economía del intercambio tal como se plantea en el esquema simple de la caja de Edgeworth, para dos agentes y dos bienes, o de forma más amplia, rigurosa y precisa, en la Teoría del Equilibrio General. Pero todo esto no deja de ser un gran artificio propiciado y desarrollado por una de las ramas de la Escuela Neoclásica, con una aplicabilidad y relevancia muy limitadas en el mundo real.

Sin embargo en el terreno del sector público, y de su gestión la noción de óptimo adquiere un relieve muy especial, especialmente si se contempla por el lado de los ingresos. Efectivamente, y aunque existe una tendencia muy acomodaticia a definir y estructurar los gastos públicos limitándonos posteriormente a recabar sin más los ingresos necesarios, lo cierto es que puede y debe hablarse de una imposición óptima que además de cumplir con sus funciones recaudatorias permita contribuir de la manera más adecuada al logro de los objetivos de la política económica.

Esta gestión pública óptima puede verse afectada a manera de restricción por el enfoque territorial de la misma en el marco de un proceso de descentralización que lleva aparejado el funcionamiento de algún tipo de federalismo fiscal en el sentido y con el alcance que ya hemos ido apuntando y desarrollando.

Hablar de una descentralización óptima en un sentido amplio supone encontrar la mejor distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, desde el central o federal hasta el local, pasando por el regional o intermedio.

Pero si hablamos de la descentralización óptima en un sentido más específico y concreto tendría que cumplirse las dos condiciones siguientes para que un bien público sea provisto de forma eficiente por un gobierno local: (24)

---

(24) ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): pp. 174-175

1. La jurisdicción debe incluir a todos los individuos afectados por ese gasto público.
2. El tamaño de la jurisdicción debe agotar los posibles rendimientos a escala en la provisión. Es decir, debe permitir proveer el bien al coste medio mínimo.

Cuando cada bien público local lo provee un gobierno local con las características 1 y 2 se dice que existe una *correspondencia perfecta* (entre los límites jurisdiccionales y los necesarios para provisiones eficientes). Como, en general, el tamaño jurisdiccional óptimo para ofrecer cada bien público local será diferente, la correspondencia perfecta daría lugar a un entramado complejo de gobiernos locales con jurisdicciones solapadas, cada una de las cuales proveería un solo bien público local a una población de dimensión óptima. Los individuos, por su parte, estarían sujetos, según sus preferencias, a la jurisdicción de diferentes gobiernos locales, o se harían socios de aquellos clubes que ofrecieran los bienes públicos locales que ellos prefieren. Así, por ejemplo, un individuo pertenecería a un club para la prestación del servicio de bomberos, y a otro diferente para la prestación de, digamos, los servicios de policía municipal.

El principio de correspondencia perfecta en la descentralización es un ideal teórico inviable en la práctica por la multiplicidad de gobiernos locales que exige. Simplemente, los costes de gestión y coordinación a que darían lugar serían muy superiores a las ganancias de eficiencia que generaría. Des esta forma, el diseño de una descentralización óptima plantea un intercambio o *trade-off* entre las ganancias de eficiencia de crear múltiples niveles de gobierno local y los costes de gestión a que esto da lugar. El punto de equilibrio de este *trade-off* no se puede determinar en términos teóricos solamente, aunque es claro que elementos como la superficie del país y las diferencias económicas y culturales entre las diferentes zonas jugarán un papel importante a la hora de diseñar el grado “óptimo” de descentralización.

Siguiendo a Albi la base económica de la descentralización es que los gobiernos locales gastan mejor que el gobierno central. La descentralización de los impuestos es la consecuencia lógica de esta descentralización del gasto. Y esto, por, al menos, dos razones:

*Primero*, porque sería absurdo admitir que los gobiernos territoriales saben mejor cuánto y en qué gastar, y al mismo tiempo, negarles los instrumentos necesarios para que puedan determinar libremente el nivel de los ingresos. Si un gobierno no puede decidir cuánto ingresar tampoco puede decidir cuánto gastar.

*Segundo*, porque si los gobiernos subcentrales no financian la parte esencial de su gasto mediante impuestos, sino mediante transferencias, los ciudadanos no sabrán cuál es realmente el coste de sus gobiernos subcentrales y se producirán tensiones permanentes entre los gobiernos subcentrales y el gobierno central que, en última instancia, pueden conducir a expansiones ineficientes del gasto subcentral. La razón es simple. Si un gobierno subcentral se financia esencialmente mediante transferencias (en vez de mediante impuestos) los residentes en la jurisdicción del gobierno infraestimarán el coste (en impuestos) del gasto que realiza el gobierno subcentral. Ante esto los gobiernos subcentrales pueden optar por pedir más transferencias al gobierno central o aumentar su endeudamiento para financiar las demandas adicionales de gasto. En el primer caso surgirán tensiones entre el gobierno central y el gobierno subcentral, y en segundo se producirá un aumento excesivo del endeudamiento. Más aún, en la medida en que los gobiernos subcentrales no tengan capacidad para aumentar sus ingresos vía aumentos en los impuestos, siempre pueden tratar de justificar gestiones ineficientes de los recursos argumentando que no se cubren las necesidades de gasto porque el gobierno central no da transferencias suficientes. Esto reforzará las tensiones entre un gobierno subcentral que demanda más transferencias y un gobierno central que trata de limitarlas.

A la propiedad de que los gobiernos subcentrales financien una parte sustantiva de su gasto mediante impuestos visibles para los contribuyentes se le denomina corresponsabilidad fiscal. (25)

---

(25) ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): p. 176

Pero la descentralización de los impuestos exige el cumplimiento de dos principios básicos:

- a) El principio de suficiencia según el cual capacidad fiscal asignada a cada nivel de gobierno debe ser suficientemente flexible como para que este pueda ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto.
- b) El principio de rivalidad, consiste en que la capacidad asignada a cada nivel de gobierno debe poder ser utilizada sólo como medio de financiación del gasto, y no para alterar la asignación o distribución de los recursos. (26)

A ello hay que añadir la exigencia de que la descentralización fiscal respete la eficiencia, en el sentido de que la descentralización del impuesto no genere movimientos de personas, factores o actividades económicas entre jurisdicciones por razones meramente fiscales. Desde el punto de vista de la eficiencia, por tanto, un impuesto será descentralizable como impuesto propio si una diferenciación de tipos efectivos entre jurisdicciones no genera movimientos significativos. Entre los impuestos que cumplen estos requisitos, y que, por tanto, son claramente descentralizables, destacamos el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), y los impuestos basados en el principio del beneficio.

Pero de las ventajas e inconvenientes de los distintos tipos de ingresos impositivos ya hablamos con una cierta extensión en el capítulo anterior al abordar el Pacto Local como una “segunda descentralización” en la peculiar experiencia española.

A manera de final o conclusión de este apartado debemos destacar dos puntos esenciales sobre los que parece existir unanimidad:

- 1º) La gestión pública debe y “puede” ser óptima, entendiendo como tal aquella que permite conseguir los objetos directamente perseguidos, cumpliendo con los principios de eficiencia y equidad, y contribuyendo al mismo tiempo al logro de los restantes objetivos de la Política económica.

---

(26) ALBI, E, GONZALEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): p.186

2º) La consecución de esta gestión óptima está sujeta, lógicamente, a algunos condicionantes y restricciones, y una de ellas, y de las más importantes, es la que se refiere a la configuración territorial del poder, con la consiguiente distribución de competencias en el marco constitucional que se dote o adopte.

Todo ello, por supuesto, cumpliendo con los requisitos que hoy son exigibles en la implantación y funcionamiento de todo tipo de federalismo fiscal, sin olvidar, además de cuantos principios hemos reseñado, los de solidaridad y coordinación, sin los que nada funcionaría correctamente.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALBI, E, GONZÁLEZ.PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): Economía Pública I, Ariel, Barcelona.
- ATTALI, Jacques (1999): “Fraternites”. Fayard, París.
- BARBER, Benjamin (1989): “Liberal Democracy and the Cost of Consent”, en Rosenblum, N.L. (Ed), Liberalism and the Moral life, Harvard University Press, Cambridge (Mass)
- BLANCO FERNÁNDEZ, Domingo (2000): “Principios de filosofía política”, Editorial Síntesis, Madrid.
- CAMINAL, Miquel (2002): “El federalismo pluralista”, Paidós, Barcelona.
- CHALMETA, Gabriel (2002): “Unidad política y multiculturalismo”, en Robert a. Gahl, Jr. (ed), Más allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): “Sobre la Teoría de la Justicia: una primera aproximación”, Revista Española de Control Externo, nº9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración”, (en prensa).
- MERLEAU-PONTY, M (1955): “Les aventures de la dialectique”, Gallimard, París, 1977.

- PICHETTO, María Teresa (2001): “Souveraineté populacre et droits de l’individu chez Bentham et J.S. Mill”, en G.M. Carraniga et Y.C. Zarka (ed), Penser la souveraineté, Librairie Philosophique J. Vrin, París.
  
- RAWLS, John (1996): “El liberalismo político”, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
  
- RAWLS, John (2002): “La justicia como equidad. Una reformulación”, Piados, Barcelona.
  
- SANDEL, M.J. (1982): “Liberalism and the Limits of Justice”, Cambridge University Press, Cambridge (Mass).
  
- WUHL, Simon (2002): “L’égalité, Nouveaux débats”, Presses Universitaires de France, París.

**CAPÍTULO VIII**  
**CONCLUSIONES**

## **CAPÍTULO VIII**

### **CONCLUSIONES**

1. La descentralización de la gestión pública constituye un tema actual, candente, complejo y multiforme, que aborda la necesidad, oportunidad, ventajas e inconvenientes de dicho proceso, tan ligado al reto de hacer compatible la eficiencia con la equidad, y con tantos reflejos y consecuencias en el plano estrictamente político y, por supuesto, en el económico y social. Su contenido, situado en el campo de la Economía, ocupa cada vez más espacio e importancia en la Teoría de la Hacienda y en la Política Económica.

2. Nuestro punto de partida y marco de referencia lo constituye el campo de la Teoría de la Justicia, especialmente revitalizado desde la obra seminal de John Rawls, “A Theory of Justice”, una nutrida e interesante literatura sobre Teoría Política, pero en la que, a la vez, se produce un encuentro nuevo y enriquecedor entre la Economía y el Derecho como disciplinas científicas o ámbitos del saber.

3. En realidad en ese punto de partida tan sólo se pretende resaltar lo esencial en torno a la idea de justicia y de equidad tal como lo vieron numerosos autores, filósofos y juristas, desde Hesiodo hasta Rawls y Dworkin, pasando por los grandes maestros griegos y romanos, por la escolástica por los que suscribieron el idealismo nacionalista o el empirismo sensualista, junto a la obra de pensadores escoceses y filósofos de la Ilustración, continuada o culminada por el idealismo alemán de Kant y Hegel, especialmente.

4. Como resultado de las diversas visiones e interpretaciones de la justicia a lo largo del tiempo, han surgido distintas corrientes en el marco de la filosofía moral y de la teoría política. Siguiendo al profesor Fernández Díaz, entre dichas corrientes caben recordar las siguientes: el comunitarismo, el contractualismo, el intuicionismo, el utilitarismo y el libertarismo, enunciadas en sentido ideológico de izquierda a derecha. Entre ellas, sin duda alguna, destacan claramente el utilitarismo y el contractualismo como enfoques o alternativas a tener en cuenta en nuestro análisis.

5. La configuración convencional o unitaria del Estado nacional ha consistido habitualmente a lo largo del tiempo en distinguir entre el gobierno o la gestión central, la organización regional, y el gobierno o gestión local, residiendo de manera preferente el protagonismo en los niveles primero y tercero, teniendo además en cuenta que es en este último –el local- en el que se puede localizar el germen o núcleo de lo que sería posteriormente el poder de gubernamental o de la nación.

6. Hoy predominan fuerzas centrífugas respecto a la estructura fundamental que se producen siguiendo dos direcciones bien distintas. Por una parte, y en el marco de una creciente interdependencia y globalización nos encontramos con una dirección o plano supranacional, en tanto que por otra se detecta el desplazamiento simultáneo hacia el nivel local con una progresiva profundización y avance en esta otra dirección. Y a ello hay que añadir el surgimiento espontáneo o forzado, natural o artificial de una intensa dinámica regionalizadora como un nivel intermedio de nuevo cuño y con propósitos y objetivos más ambiciosos, como es el caso del “Estado de las Autonomías” en España.

7. Los problemas de financiación de una hacienda descentralizada no son pocos ni menores, ocupando el punto central o foco del análisis de la territorialización de la gestión pública. Entre otras cuestiones tienen que ver con la eficiencia, con la equidad, con la solidaridad y con la capacidad tributaria de cada una de las Haciendas así como con los servicios y responsabilidades que han de asumir.

8. Como ya se ha apuntado se está produciendo un mayor protagonismo de las corporaciones locales en la gestión pública, especialmente en países unitarios (en Dinamarca el gasto local supone el 56,41 por ciento del gasto público total). Pero en los países federales, en los que esa presencia ha sido tradicionalmente menor al existir el escalón intermedio de las regiones, también se aprecia esa misma tendencia a favor del gobierno local. Tal es el caso de España, que a efectos prácticos podemos considerar un Estado Federal con la mayor participación después de Canadá del nivel regional, pero que se está planteando una cesión de parte de ese poder o gobierno regional a los gobiernos regionales mediante la puesta en marcha de un Pacto Local.

**9.** La mayor importancia que se le quiere otorgar a los gobiernos locales exige contar con un diseño adecuado de la Hacienda local, lo que supone considerar sus fuentes de financiación que son, fundamentalmente, los impuestos, las transferencias intergubernamentales, las tasas y precios públicos, y el endeudamiento.

**10.** Los principios generales aplicables a las distintas fuentes de financiación son: la equidad horizontal, en el sentido de que los individuos con la misma capacidad fiscal deben hacer frente a cargas impositivas similares dentro de la jurisdicción local correspondiente; la equidad vertical, que no presupone necesariamente la existencia de progresividad; la eficiencia asignativa que supone que los votantes locales puedan asociar el uso de los servicios a su coste; la visibilidad, o lo que es lo mismo, una efectiva rendición de cuentas y responsabilización de los gobernantes; autonomía local o capacidad para incidir en la determinación del tipo impositivo de sus tributos; economía, en cuanto que los impuestos locales no deben tener unos costegión excesivos; suficiencia para financiar los niveles de servicios que los gobiernos locales deben atender; estabilidad de los impuestos locales y, finalmente, contar con bases imponibles relativamente inmóviles.

**11.** El Federalismo como modelo de descentralización merece una atención muy especial, y en términos generales se define como una organización política que vincula a unidades políticas distantes en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental.

**12.** El federalismo puede ser utilizado para unificar sistemas políticos separados y formar una nueva nación, o como forma de gobierno descentralizado en una nación ya existente, lo que supone una diferencia considerable que da lugar a comportamientos políticos muy diferentes.

**13.** Si se analiza el federalismo desde el punto de vista económico interesa conocer cuál es la estructura del Gobierno, sobre todo por lo que ésta influye en la asignación de recursos y la distribución de la renta de un sistema económico, y porque mediante la descentralización del Sector Público es posible ajustar la producción de ciertos bienes y servicios a las preferencias de los subconjuntos geográficos de la población.

**14.** Los principios esenciales del federalismo fiscal son los siguientes: principio de diversidad, principio de equivalencia, principio de redistribución centralizada, principio de estabilización centralizada, principio de corrección de los efectos “spillovers”, principio de neutralidad locanacional, principio de igualación de la situación fiscal, y principio de provisión de los servicios públicos esenciales.

**15.** Para estudiar correctamente la teoría del federalismo fiscal es preciso considerar las tres funciones básicas del sector público: las de asignación, la distributiva y la estabilizadora. En un principio, la función asignativa debería estar en manos de los tres niveles de gobierno (central, regional y local), en tanto que la estabilización de la economía y la redistribución de la renta y la riqueza sería más conveniente que estuvieran en manos del poder central.

**16.** Si se analiza el federalismo en su vertiente exclusiva o primordialmente política, es preciso distinguir entre el “federalismo nacional” y el “federalismo pluralista”. Hay que dejar claro que cuando hablamos de federalismo fiscal nos encontramos situados en el marco de referencia del federalismo nacional que ha sido la fórmula federal dominante en los dos últimos siglos. Todo ello, por supuesto, sin restar interés a cuanto se está planteando recientemente, y de manera seria, sobre el “federalismo pluralista”.

**17.** ¿Afecta sensiblemente al bienestar el modelo de organización territorial elegido? o, por el contrario, ¿constituye una cuestión secundaria o irrelevante?.

**18.** Suele argumentarse que la tarea o funciones de asignación de recursos por parte del gobierno mejoran sensiblemente cuando tienen lugar en un ámbito de gestión descentralizada, produciéndose indudables ganancias en término de eficiencia. Pero al mismo tiempo se reconoce casi de forma unánime que la actuación a favor de la estabilización macroeconómica así como las políticas de redistribución de la renta y la riqueza son más propios de los gobiernos centrales, que ofrecen sin duda más garantía de llevarlas a feliz término. Pero como hay actividades de gastos e ingresos desarrolladas por los gobiernos locales que influyen inevitablemente en las políticas de estabilización y distributiva del gobierno central, se hace precisa una tarea de coordinación y control por parte de este último.

**19.** Una de las razones que suele esgrimirse a favor de la gestión de gobierno descentralizada es la de que ofrece mayores posibilidades de elección entre diferentes cantidades y clases de bienes públicos. Y dado que los individuos difieren en sus preferencias respecto a la provisión de dichos bienes, y que las autoridades locales las conocen y se encuentran en condiciones de atenderlas, parece claro que la descentralización hasta el nivel local contribuiría a mejorar la asignación de los recursos en el sector público.

**20.** Resulta evidente que los gobiernos locales presentan cada vez de forma más clara e intensa una cierta especialización en actividades relacionadas muy directamente con el bienestar, como pueden ser programas de viviendas, espacios verdes, parques, abastecimiento de agua, limpieza, bomberos, policía, transportes, actividades culturales y deportivas, asistencia a la tercera edad, a la infancia y a la juventud, entre otras.

**21.** No obstante algunos autores plantean de manera contundente en obras publicadas recientemente que la estructura de poderes regionales siguiendo modelos de descentralización acusada choca abiertamente con la defensa cada vez difícil y apremiante del Estado de Bienestar, dado que el mismo requiere progresividad fiscal, unidad de mercado y solidaridad interterritorial, casi todo lo contrario de lo que supone la devolución (“devolution”) del poder político a las regiones.



**22.** Es preciso valorar en que medida la eficiencia y la equidad pueden verse afectadas por el tipo o grado de descentralización.

**23.** Comenzando con la eficiencia sabemos que esta se logra si la financiación permite financiar los programas de gasto minimizando otros tipos de coste: los políticos derivados de la exacción fiscal, los financieros y los de gestión. Los modelos de financiación autonómica en la medida en que se basan en transferencias minimizan los costes políticos para los gobiernos autonómicos al desvincular sus decisiones financieras de la recaudación impositiva. Pero hay que tener en cuenta que los costes políticos de recaudar se eliminan en un nivel de gobierno porque se trasladan a otro, no se anulan para el conjunto de la Hacienda pública y, además, pueden tener efectos colaterales sobre las decisiones de gasto y endeudamiento.

**24.** En cuanto a la equidad, resulta evidente que todos los instrumentos de la política redistributiva hay que situarlos en la vertiente territorial y relacionarlos con el grado de descentralización de la gestión pública con el fin de conocer las ventajas comparativas que cada nivel de gobierno (central, regional o local) poseen en la aplicación de la política redistributiva. A este respecto parece existir una cierta unanimidad al conferir al gobierno o administración central la responsabilidad de diseñar y llevar acabo la política redistributiva, sin perjuicio de que otros niveles de la administración pública puedan completar la tarea ocupándose de programas y aspectos concretos del bienestar que inciden en la distribución de manera muy directa y activa.

**25.** En cuanto a la relación entre el grado de descentralización y el crecimiento económico, el análisis de las ventajas e inconvenientes llevado a cabo por diversos autores basados en un conjunto de hipótesis no permite sacar una conclusión clara y satisfactoria, ya que la evidencia sistemática sobre la contribución de la descentralización fiscal en los resultados relativos al crecimiento económico es más bien escasa, no siendo concluyentes los análisis econométricos realizados al efecto.

**26.** El artículo 2 de la Constitución Española de 1978 establece como principios informadores de la organización territorial española los siguientes: unidad, autonomía y solidaridad.

**27.** En el principio de autonomía cabrían dos tipos de interpretaciones: Entenderla en el sentido de que sólo desde ella es posible mejorar la gestión de los propios intereses, como sucede con los modelos descentralizados por razones meramente técnicas y de eficiencia, o yendo mucho más lejos, fundamentarla en la existencia de diferencias que aspiran a su pleno y libre desenvolvimiento, partiendo de sociedades que se sienten radicalmente distintas, como naciones en el sentido político que no renuncian a su plena constitución en estados independientes,. Los constituyentes de 1978 no optaron por ninguno de estos dos modelos, adoptando un marco flexible e indefinido, abierto a posteriores acomodos y matizaciones.

**28.** Después de los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 que venían a igualar a todas las comunidades al reformar los Estatutos de todas aquellas que utilizaron el artículo 143 de la Constitución, y una vez llevadas a cabo las últimas transferencias, España se ha convertido en el país con el porcentaje más elevado en el gasto regional, claramente por encima de los países federales, elevándose la cifra en el año 2002 al 36,28 por ciento, frente al 25,0 por ciento de los países federales.

**29.** Pero en lo que a nuestro país se refiere este proceso de traspaso de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial, es decir, el de la Administración Local, de gran trascendencia político-social, y más próxima a los ciudadanos.

**30.** Con el fin de subsanar esta situación se ha planteado la necesidad de un Pacto Local en el marco de lo que se ha denominado una “segunda descentralización”.

**31.** Al mismo tiempo se estructura un nuevo sistema de financiación autonómica en el que se dan las características siguientes: integración, corresponsabilidad, suficiencia, solidaridad, estabilidad, fomento de las relaciones con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y diálogo.

**32.** La Constitución Española recoge dentro del título VIII en los artículos 137, 139, 140, 141 y 142 lo que afecta al régimen local, a Ayuntamientos y Diputaciones. A ello hay que añadir, fundamentalmente, la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril, así como la Ley Reguladora de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre.

**33.** Dado que, como hemos visto, en España se ha pasado de un sistema totalmente centralizado a un sistema descentralizado pero enfocado al nivel intermedio en detrimento especialmente de la autonomía local, parece obligada la extensión del proceso de descentralización hacia las Corporaciones Locales, constituyendo la existencia de un determinado tipo de corresponsabilidad fiscal local una condición necesaria para poder explotar las ventajas potenciales del proceso.

**34.** Tomando como criterio básico que es necesario adaptarse a la realidad de cada territorio y alcanzar la concentración de voluntades entre cada una de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales de sus respectivos territorios, se lleva a cabo una propuesta consistente en los puntos siguientes:

- a) Impulsar en el ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas el desarrollo de pactos locales con objeto de atribuir nuevas competencias a los municipios, las provincias y otros Entes Locales.
- b) Los pactos locales contemplarán algunas de las áreas de las competencias actualmente desarrolladas por las Comunidades Autónomas en: consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes, turismo y vivienda.

- c) Una ley aprobada por la Asamblea Legislativa de cada una de las Comunidades Autónomas será el instrumento normativo a través del cual se concretarán los cauces que permitan llevar a cabo este proceso.
- d) La cesión de competencias a favor de los Entes Locales podrá hacerse por la atribución legislativa de la competencia al Ente local, por delegación de competencias, por encomienda de gestión o por el establecimiento y desarrollo de mecanismos adecuados de cooperación (convenios y conciertos). Cada Asamblea deberá decidir en cada caso cuál de estas fórmulas es la más adecuada.
- e) En principio, los municipios serán los destinatarios preferentes de las competencias transferidas o delegadas.
- f) En la medida de lo posible se arbitrarán procedimientos para evaluar la eficacia de la gestión cedida.
- g) Igualmente resulta importante la identificación y valoración de la financiación necesaria para la prestación de los servicios, debiendo proceder dicha financiación de las Comunidades Autónomas.

**35.** Resulta del máximo interés establecer las conexiones posibles existentes entre el pluralismo cultural y los procesos de descentralización con la polémica liberalismo-comunitarismo, por una parte, y con las restantes corrientes de la Teoría de la Justicia, el utilitarismo y el contractualismo, por otra.

**36.** Parece lógico pensar que en el utilitarismo se pensaba en lo que más se parece en la actualidad a un Estado Unitario, aunque Stuart Mill hablaba en sus “Considerations on Representative Government” (1861) de la participación popular en los asuntos públicos, incluso a nivel local, como uno de los elementos para el funcionamiento correcto de una democracia, resaltando la necesidad del respeto a la minoría.

**37.** El pensamiento contractualista moderno, representado por John Rawls, puede conectarse con lo esencial del federalismo pluralista, utilizando para ello su concepto de “reciprocidad”. Dicho concepto o principio parte de que la idea organizadora fundamental de la justicia como equidad es que la sociedad constituye un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo. El federalismo, como nos recuerda Enric Fossas, ha intentado responder a este fenómeno manteniendo una concepción práctica del poder, y articulando una organización del mismo que lo mantiene dividido, haciendo así posible integrar la pluralidad territorial en una unidad constitucional.

**38.** La descentralización óptima en un sentido amplio supone encontrar la mejor distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Es decir, el central o federal, el regional o intermedio, y el local.

**39.** Para que se de la descentralización óptima en un sentido más específico y concreto se deben cumplir estas dos primeras condiciones: La jurisdicción debe incluir a todos los individuos afectados por ese gasto público, y el tamaño de la jurisdicción debe agotar los posibles rendimientos a escala en la provisión. Si se cumplen estas dos condiciones se dice que existe una correspondencia perfecta entre los límites jurisdiccionales y los necesarios para provisiones eficientes.

**40.** En el marco de referencia de una gestión óptima, y en cuanto al punto concreto de la descentralización de los impuestos, se exige el cumplimiento de los principios básicos: el principio de suficiencia, y el principio de no rivalidad. El primero se refiere a que la capacidad fiscal asignada a cada nivel de gobierno debe ser suficientemente flexible como para que éste pueda ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto. El segundo consiste en que la capacidad asignada a cada nivel de gobierno debe poder ser utilizada solamente como medio de financiación del gasto, y no para alterar la asignación o distribución de los recursos.

**41.** La gestión pública puede u debe plantearse en términos de gestión óptima, especialmente en la vertiente de los ingresos impositivos.

**42.** Por gestión óptima hay que entender aquella que permite conseguir los objetivos directamente perseguidos, cumpliendo con los principios básicos de eficiencia y de equidad, y contribuyendo al mismo tiempo al logro de los restantes objetivos de la política económica.

**43.** La gestión pública óptima en un modelo o sistema federal o con un alto grado de descentralización no puede llevarse a buen término si, además de los principios y exigencias planteados no se consideran de manera clara, inequívoca y contundente, los principios irrenunciables de “solidaridad” y “coordinación”.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLETA**

## BIBLIOGRAFIA

- ACOCELLA, Incola (2000):” The Foundations of Economic Policy”. Cambridge University Press.
- AHIJADO QUINTILLÁN, M. (2002): “Lecciones de introducción a la microeconomía”, Ediciones Académicas, S.A.
- ALBI, E, GONZÁLEZ.PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2000): Economía Pública I, Ariel, Barcelona.
- ALBI IBAÑEZ, E Y GARCÍA ARIZNAVARRETA, J.L. (2002): “Sistema fiscal español”, Ariel, Barcelona.
- ALBI, E, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. Y ZUBIRI, I. (2000): Economía Pública I”, Ariel, Barcelona.
- ALVAREZ JUNCO, José (2002): “Máter dolorosa”.
- ARISTOTELES (1997): “Política “, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- AROOW, K.L. (1963): “Urcertainty and welfare economics of medical care”, American Economic Review, 53, pp. 941- 969.
- ATTALI, Jacques (1999): “Fraternites”. Fayard, París.
- BAHL, Roy and LINN, Johannes F. (1992): “Urban Public Finance in Developing Countries”, New York.
- BANCO MUNDIAL (2002): “informe sobre el desarrollo mundial 2002”, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.



- BARBER, Benjamin (1989): “Liberal Democracy and the Cost of Consent”, en Rosenblum, N.L. (Ed), *Liberalism and the Moral life*, Harvard University Press, Cambridge (Mass)
  
- BESSONE, Magali (2000): « La Justice », Flammarion, Paris.
  
- BLANCO FERNÁNDEZ, Domingo (2000): “Principios de filosofía política”, Editorial Síntesis, Madrid.
  
- BLANCO VALDES, Roberto L. (2001): “El Estado Federal Interminable” en F. García de Cortázar (Coordinador): *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
  
- BOADWAY, R. (2001): “Intergovernmental relations: The facilitator of fiscal decentralization”, *Constitutional Political Economy*, 12 (pp. 93-121).
  
- BOUBÖCK, R. (2000): “Why Stay Together?. A pluralist Approach to Secession and Federation”, en W. Kymlicka y W. Norman (comps), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford.
  
- BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. (1980):” The Powe to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, Cambridge, UK.
  
- BROSIO ,G and HOCHMAN, H.M (1999) : “ Economic Justice. Introduction”, Elgar Reference Collection.
  
- BROWN, C.V. & JACKSON, P.M. (1982): “Public Sector Economics”, Martín Robertson, Oxford.
  
- BUCHANAN, J.M. (1978): “Una Teoría Económica de los Clubs”, *Hacienda Pública Española*, nº50, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
  
- CAMINAL, Miquel (2002): “El federalismo pluralista”, Paidós, Barcelona.

- CANO SOLER, Diego y RANGEL, Christi (2000): “La necesaria corresponsabilidad fiscal en los gobiernos locales”. Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº4/2000.
  
- CARAMÉS VIÉITEZ, Luis (2002): “La hacienda local del futuro: una hacienda urbana”. Papeles de Economía Española, nº 92, Madrid.
  
- CASIMIGLIA, X (1995): “A vueltas con el Estado de Bienestar: La mejor defensa es un buen ataque”, en S. BARBERÁ (ed), Estado y Economía, Fundación BBVA, Madrid.
  
- CASTELLS, Antoni (2002): “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, Papeles de Economía Española, nº 92, Madrid.
  
- CHALMETA, Gabriel (2002): “Unidad política y multiculturalismo”, en Robert a. Gahl, Jr. (ed), Más allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid.
  
- COASE, R.H. (1960): “The problem of Social Cost”, The Journal of Law and Economics, pp. 1-44.
  
- Consejo de Europa (2000): “Las finanzas locales en Europa”, Comunes et régions d’Europe, nº61.
  
- DA RE, Antonio (2002): “ Lo bueno y lo justo: un panorama de las propuestas ético-políticas actuales”, en Robert A. Gahl, Jr (ed), Mas allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, S.A., Madrid.
  
- DAVOODI, Hamid and ZOU, Heng-Fu (1998): “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, Journal of Urban Economics, Vol. 43 pp. 244-257.
  
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael (2002): “La riqueza de las regiones”, Alianza Editorial, Madrid.

- DWORKIN, Ronald (1996): “Taking Rights Seriously”, Duckworth, London.
  
- ELAZAR, D.J. (1977): “Federalismo”. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol.4, Aguilar, Madrid.
  
- ESTUDIO INTRODUCTORIO (2000): “El marco general de la reforma de las haciendas locales”, Revista del Instituto de Estudios Económicos nº4/2000.
  
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999): “Los fallos en la intervención y la política económica”, en A. Fernández Díaz (ed), Fundamentos y papel actual de la Política Económica, Pirámide, Madrid.
  
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (2002): “La metodología de la Política Económica: las dimensiones teóricas de la Política Económica”. Apuntes. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Complutense.
  
- FERNANDEZ DIAZ, Andrés (2001): “Sobre la Teoría de la Justicia; una primera aproximación”. Revista Española de Control Externo, nº9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003b): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978, Editorial Bosch S.A.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración” (en prensa).
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978, CIEP y Editorial Bosch, S.A.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “¿Puede hablarse de una economía de control?”. Revista Española de Control Externo nº: 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.

- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1982): “Política Económica y medio ambiente: una reconsideración”. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis (1986): “Introducción y metodología de la Política Económica, Ediciones ICE, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1998): “Derechos Humanos y economía del bienestar: una reflexión”., en el libro La Declaración Universal de los Derechos Humanos y economía del bienestar: una reflexión”, en el libro La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario, Editorial Bosch, S.A. Barcelona.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, PAREJO GAMIR, J. Alberto, MARTÍN PLIEGO, Javier y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis (1987): “Los efectos de la meteorología sobre la economía nacional”, INM, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2003): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración” (en prensa): Anexo Matemático.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2003):” Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución española de 1978, CIEP y Editorial Bosch, S.A.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A., PAREJO GAMIR, J.A., RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2003):” Política Económica”. MacGraw-Hill.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002): “Descentralización, globalización y justicia”, en la obra colectiva sobre el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978. CIEP y Editorial Bosch, S.A.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): “¿Puede hablarse de una economía de control?” Revista Española de Control Externo, nº1. Tribunal de Cuentas, Madrid.

- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): “Sobre la Teoría de la Justicia: una primera aproximación”, Revista Española de Control Externo, nº9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
  
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003<sup>a</sup>): “La Teoría de la Justicia: una reconsideración”, (en prensa).
  
- FRANK, Robert H. (1993): “Microeconomía y conducta” Mcgraw-Hill, Madrid.
  
- GARCÍA CÁRCEL, Ricardo (2002): “Felipe V y los españoles”. Plaza & Janés, Barcelona.
  
- GARCIA DE CORTÁZAR, Fernando (2001): Presentación como coordinador a la obra “ El Estado de las autonomías en el siglo XXI: Cierre o apertura indefinida” Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
  
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio (2002): “La Hacienda local en Europa”, Papeles de Economía Española, nº92, Madrid.
  
- HIERRO L., Liborio (2002): “Justicia, igualdad y eficiencia”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
  
- IGLESIAS, Juan (1999)Derecho Romano, Ariel. Barcelona.
  
- JORDÁN GALDUF, Joseph M<sup>a</sup> (1999): “Aspectos básicos de la Política Económica” en Jordán Galduf, J.M., García Reche, A y Antuñano Maruri, I (coordinadores) Política Económica y Actividad Empresarial, Tirant lo Blanch, Valencia.
  
- KELSEN, Hans (1948): “Law , State an Justicia in the Pure Theory of Law”, Yale Law Journal, 57.
  
- MÁIZ R. (2001): “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el nacionalismo liberal”, Revista Española de Ciencia Política, nº3.

- MANCUR OLSON, J.R. (1969): “The principle of fiscal equivalence: The division of responsibility among different levels of government” American Economic Review, mayo 1969.
  
- MAÑUECO ALONSO, Jesús (1996): “la renovación en el régimen local”, Diputación de Palencia.
  
- MARIAS, Julián (1996): Historia de la Filosofía, Editorial Revista de Occidente, S.A. , Madrid.
  
- MARSHALL, Alfred (1890): “Principles of Economics”, Macmillan, London.
  
- MERLEAU-PONTY, M (1955): “Les aventures de la dialectique”, Gallimard, París, 1977.
  
- MIRLEES, J.A. (1974): “Notes of Welfare economics, information and uncertainty”, en M. Blanch, D. MacFadden y S. Wu (eds), Essays in Equilibrium Behavior, North-Holland, Amsterdam.
  
- MOLERO GARCÍA, Juan Carlos (2002): “Gasto Público y Federalismo Fiscal en España”, Consejo Económico y Social.
  
- MUSGRAVE, Richard.A. (1959): “The Theory of Public Finance”, McGraw-Hill, New York.
  
- OATES, Wallace E. (1977): “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism”, in Wallace E. Oates (edit), The Political Economy of Fiscal Fderelalism, Lexinton, Toronto, pp. 3-20.
  
- OATES, W.E. (1997): “Federalismo Fiscal”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

- OATES, Wallace E. (1995): “Comment on Conflicts and Dilemmas of Decentralization, by Rudolf Hommes”, in Bruno, Michael, and Boris Pleskovic (edit.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank, Washington, D.C.
  
- OATES, Wallace E. (1993): “Decentralization and Economic Development, University of Maryland, Working-paper nº 93-94.
  
- OATES, Wallace E. (1994): “The Potential and Perils of Fiscal Decentralization”, University of Maryland.
  
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (1999):” El sistema de financiación de las comunidades autónomas: eficiencia y equidad, en Antoni Castells y Nuria Bosch (edit.), Desequilibrios territoriales en España y Europa, Ariel Economía, Barcelona, pp. 190-200.
  
- PICHETTO, María Teresa (2001): “Souveraineté populacre et droits de l’individu chez Bentham et J.S. Mill”, en G.M. Carraniga et Y.C. Zarka (ed), Penser la souveraineté, Librairie Philosophique J. Vrin, París.
  
- PIGOU, A.C. (1920): “The Economics of Welfare”, Macmillan, London.
  
- PINDYCK R. S. y RUBINFELD, D. L. (2001): “Microeconomía” Prentice Hall.
  
- PLATON (1962): Diálogos. La República o El Estado , EDAF, Madrid.
  
- PORTERO MOLINA, José Antonio (2001): “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía” en F. García de Cortazar (Coordinador): El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
  
- RAWLS, John (1971) (1999a): “ A Theory of Justice”, Oxford University Press.
  
- RAWLS, John (1999b): “Justicia como equidad”, Tecnos, Madrid

- RAWLS, John (1996): “El liberalismo político”, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- RAWLS, John (2002): “La justicia como equidad. Una reformulación”, Piados, Barcelona.
- RHONHEIMER, Martín (2002): “La imagen del hombre en el liberalismo y el concepto de autonomía: más allá del debate entre liberales y comunitaristas”, en Robert A. Gahl, Jr (ed), Mas allá del liberalismo, Ediciones Internacionales Universitarias, S.A., Madrid.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (3/3/02): “Sobre el Pacto Local”. El País.
- ROSEN, Harrey S. (1999): “Public Finance”. McGraw-Hill.
- SAMUELSON P.A., NORDHAUS, W.D. (2002): “Economía”, McGraw-Hill.
- SANDEL, M.J. (1982): “Liberalism and the Limits of Justice”, Cambridge University Press, Cambridge (Mass).
- SEN, Amartya (1997): “ Justicia”, The New Palgrave, Macmillan.
- SEN, Amartya (2000): “ Desarrollo y Libertad” Editorial Planeta, Barcelona.
- SIDGWICK, H. (1883): “The Principles of Political Economy”, London.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, Juan José (1998): “Las bases constitucionales del Estado Autonomico”. McGraw-Hill.
- SOTELO, J. (1999): “Política económica del Estado del Bienestar”, en A, Fernández Díaz (ed), Fundamentos y papel actual de la política económica, Pirámide, Madrid.



- STIGLITZ, J.E. (1974): “Incentives and risk sharing in sharecropping”, Review of Economic Studies, 41, n°: 2, pp. 219-255.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): “Economics of de Public Sector”, W.W. Norton & Company, New York.
- STIGLITZ, J.E. (2000): “Economics of the Public Sector”, Norton, Nueva York.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000):” Economics of the Public Sector”, W.W. Norton & Company, New York.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): Economics of the Public Sector”, W.W. Norton & Company, London.
- SUAREZ PANDIELLO, Javier (2002): “Financiación local y transferencias inergubernamentales. Apuntes para un reforma necesaria”. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº4/2000.
- TANZI, Vito (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, in Bruno, Michael and Boris Plaskovic, (edit.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank Washington, D.C.
- TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL, nº5 (2000), UNED. Madrid.
- THIEBEN, Ulrich (2002): “Fiscal Decentralization & Economic Growth in High- Income OECD Countries”, ENEPRI Working Paper nº1.
- TIEBOUT Charles M. (1956) (1978): “A pure Theory of Local Expenditure”, Journal of Political Economy, 1956 (version española en Hacienda Pública Española nº50), 1978, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- TIEBOUT, Charles (1986): “The Pure Theory of Local Expenditure”, Journal Political Economy, octubre

- VICKREY, W (1960): “Utility, Strategy and social decision rules”, *Quarterly Journal of Economics*, 74, pp. 507-535.
- O`SULLIVAN, Arthur, SHEFFRIN, Steven M. (2002): “Economics Principles and Tools”, Prentice Hall, New Jersey.
- WUHL, Simon (2002): “L`égalité, Nouveaux débats”, Presses Universitaires de France, Paris.
- XIE, Danyang, ZOU, Heng-Fu, and Davoodi, Hamit (1999): “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 45, pp. 228-239.
- ZHANG, Tao and ZOU, Heng-Fu (1998): “Fiscal Decentralization, public spending, and economic growth in China”, *Journal of Public Economic*, Vol. 67, pp. 221-240.