

LAUREANO LAZARO ARAUJO (\*)

## **Sector público, descentralización y autonomías en la Constitución Española de 1978 (\*\*) (\*\*\*)**

---

### **O. Introducción**

Este trabajo tiene dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, se hace una revisión de diversas discusiones que contienen tesis favorables o reticentes, según los casos, a la descentralización administrativa y política. Por otra parte, se estudia con cierto detenimiento la articulación concreta en la Constitución española de 1978 de las autonomías regionales.

La primera parte comprende los primeros apartados del trabajo. Se comienza presentando tres prototipos de configuración del Estado. Frente al modelo unitario centralizado, típico de los países latinos, y el federal, se está abriendo paso el que viene siendo denominado Estado regional. Un antecedente del mismo se encuentra en la Constitución de la II República española, resucitado en la de 1978, con inevitables modificaciones y avances.

La polémica centralización/descentralización ha dejado huella en no pocos escritos económicos. Así, es un hecho que ciertas actividades

---

(\*) Catedrático de Estructura Económica. Universidad de Madrid.

(\*\*) Este trabajo tiene como origen el texto de la lección impartida en el IV Curso de Ordenación del Territorio (C.O.T.) Escuela de Ingenieros de Caminos el día 9 de marzo de 1979. En el Documento original se han introducido modificaciones en algunos casos importantes.

(\*\*\*) En las citas a pie de página, el año que figura entre paréntesis junto al nombre del autor corresponde a la fecha de la publicación original, a partir de la cual se ha obtenido la versión castellana de donde se toma la cita.

económicas producen externalidades que pueden internalizarse cuando se amplía el área territorial afectada. Del mismo modo, al extenderse el territorio en que se desenvuelven algunas actividades económicas, se obtienen economías de escala. Pues bien apoyándose en éstas dos consideraciones, hay autores que defienden la centralización, como sistema más eficaz desde el punto de vista económico, pues permite internalizar economías externas y aprovechar economías de escala.

No obstante, otros economistas refutan las argumentaciones anteriores, basándose en que es difícil, por no decir imposible demostrar los supuestos en que se apoyan. En unos casos, no se pueden medir las economías o deseconomías. En otros, la eficacia sólo se da a corto plazo, pero no a largo plazo. Además, aun cuando fuera cierto, la sociedad al organizarse no tiene en cuenta exclusivamente valores de categoría económica, sino otros tanto o más importantes. Por ejemplo, la participación se ve muy afectada al centralizar las actividades. La posibilidad de participar, característica fundamental de las democracias, disminuye al ampliar el ámbito territorial de una unidad administrativa o al intensificar la centralización. Las actuales tendencias descentralizadoras observables en toda Europa (Italia, Francia, España, Países Bajos, Reino Unido) obedecen probablemente a los deseos de los ciudadanos de profundizar la democracia.

Si se admite la conveniencia de descentralizar el Estado, hay que entrar inevitablemente en la polémica sobre qué funciones del sector público son descentralizables. Los axiomas musgravianos admiten la descentralización de la función de asignación, que se traduce en la conveniencia de descentralizar el suministro de bienes y servicios públicos de ámbito no nacional, asignando al Estado Central las tareas estabilizadoras y las redistribuidoras.

Pero no faltan autores que, frente a la descentralización limitada derivada de estos planteamientos, defienden la imposibilidad de separar las tres tareas, con lo que se pone en cuestión el enfoque en sí mismo. Otros van más lejos, considerando la redistribución como bien público y, por tanto, como tarea descentralizable. Incluso se llega a afirmar que la descentralización, desde el punto de vista económico, se puede ampliar hasta donde acuerden los ciudadanos. En definitiva, se opta por una descentralización más amplia.

Queda apuntado, aunque no se entra en él, un tema importante y tal

vez vital en los momentos actuales en España, que es el de evitar que se agraven los desequilibrios territoriales, ya muy preocupantes, como consecuencia de la nueva configuración del Estado.

Así las cosas, en la segunda parte se analiza la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según quedan diseñadas en la Constitución de 1978. Se destaca la existencia de dos vías de acceso a la autonomía: por un lado, la diseñada para Cataluña, Euzkadi, Galicia y la del art.º 151; por otro, la ordinaria, especificada en el art.º 143. Entre ambos caminos, la diferencia fundamental se refiere a las competencias que unas y otras pueden asumir desde el primer momento. Las Comunidades de procedimiento especial sólo tienen como techo las competencias exclusivas del Estado. Las de procedimiento ordinario tienen que esperar un mínimo de cinco años para ampliar su cota de autonomía, modificando el Estatuto.

### **1. Tres modelos de articulación del Estado**

Es suficientemente conocida la coexistencia de diferentes autoridades con jurisdicción sobre ámbitos territoriales diversos. Según el modelo político-administrativo imperante y las competencias asignadas a cada autoridad, pueden producirse interferencias, salvo en los casos en que un órgano ostente competencias exclusivas y excluyentes.

El reparto de tareas requiere la consiguiente coordinación. Pero es importante señalar algo, por lo demás obvio, como es que los modelos políticos paradigmáticos no son inmutables, sino que están sometidos a cambios para adaptarse a las nuevas circunstancias.

En este sentido, se observan dos tendencias evolutivas, aparentemente contrapuestas, pero que no lo son si se tienen en cuenta los respectivos puntos de partida.

En los casos de federaciones, cada uno de los estados federados entrega parte de su soberanía, de sus responsabilidades y de sus funciones a la federación. Desde la perspectiva fiscal, es el caso descrito por Musgrave (1) bajo la denominación de "comunidad multijurisdiccional". Se

---

(1) MUSGRAVE, R.A. (1969). "Teorías del federalismo fiscal", *Public Finance/Finances Publiques*, vol. XXIV, n.º 4. Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, n.º 35/1975, pp: 387/393.

ha observado cómo las federaciones tienden a absorber funciones que antes venían siendo desempeñadas por los Estados miembros. Esta tendencia es innegable y los partidarios de opciones de corte centralista ven en ella un argumento para defender sus posturas, dejando de lado otras evidencias, que llevan a conclusiones diferentes.

Porque también es indudable que en Estados unitarios, con fuerte tradición centralista, se constata el fenómeno contrario, la tendencia a la descentralización. Así, países típicos del modelo latino de organización administrativa están dando paso a un nuevo régimen de autonomías regionales. Descentralización y autonomía son inseparables. De no existir autonomía nos encontraríamos ante una delegación de tareas de un órgano superior a otro inferior, que sería una mera desconcentración del centro a la periferia.

No queremos decir, en modo alguno, que los modelos federal y centralista unitario estén evolucionando ambos para llegar a encontrarse en un punto intermedio convergente. Más bien se puede hablar, como ha sido señalado por algunos tratadistas, de un nuevo modelo, el Estado regional (2). Ciertamente se puede hablar de tres modelos de articulación del Estado: el centralista, el federal y el regional.

El primero, el Unitario centralizado, cumplió una importante función histórica en orden a la desaparición de las arbitrariedades de los múltiples feudos del antiguo régimen y supuso un paso adelante en la historia de la humanidad. Fue también una necesidad para la formación del mercado nacional en los Estados modernos y para la consolidación del capitalismo (desaparición de aduanas entre los términos integrantes del Estado, aduana común hacia fuera, tendencia a la unificación de la hacienda pública, etc.) (2 bis). Con el tiempo, la fórmula del Estado Unitario centralizado se ha ido anquilosando. Aún reconociendo su validez en otros periodos históricos, no sirve para dar respuesta a múltiples problemas económicos, políticos, sociales, culturales, etc., que hoy se plantean en las sociedades modernas.

---

(2) FERRANDO BADIA, J. (1978), *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Tecnos, Madrid, 1978, que recopila y actualiza varios trabajos suyos anteriores. La bibliografía en italiano sobre el Estado Regional es muy abundante. (2 bis) Ver J. STALIN (1913), *El marxismo y la cuestión nacional*, Editorial Fundamentos, Madrid, 1976, p. 31: "El proceso de liquidación del feudalismo y de desarrollo del capitalismo es, al mismo tiempo el proceso en que los hombres se constituyen en naciones", según muestra la historia de Europa Occidental.

Pero, por razones no menos complejas, la adopción del modelo de Estado federal, como agrupación de varios Estados miembros (Estados Unidos, República Federal Alemana), se ha considerado por determinados sectores como un intolerable salto en el vacío cuando se parte del modelo unitario.

Es así como surge un tercer modelo, el Estado regional, en que conviven con el Estado central las regiones autónomas, con capacidad para legislar en las áreas de su competencia, con su parlamento y con su gobierno regionales. Desde la óptica jurídica, algún autor ha identificado el Estado federal como aquel en que existen pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios. En el Estado unitario existe un único ordenamiento constitucional. En el modelo del Estado regional se da un único ordenamiento constitucional, pero varias fuentes legislativas de igual naturaleza. La Constitución española de 1978 adopta para España el modelo de Estado regional como ya sucedió, aunque de manera más tímida, con la Constitución de la II República de 1931. Es interesante señalar que esta Constitución sirvió en buena medida de modelo a la italiana de 1947, de la cual de nuevo tomó inspiración en cuestiones regionales la española de 1978, si bien en cada caso se han dado pasos nuevos sobre el camino ya andado.

La construcción del Estado democrático basándose en las autonomías regionales adquirió casi la categoría de mito en el proceso de elaboración de la Constitución vigente. Sin duda, en el momento presente no había otra alternativa política. La mitificación se deriva de la identificación entre democracia y autonomía de las nacionalidades y regiones de España, identificación llena de sentido en las circunstancias políticas actuales, pero no generalizable a todas las épocas históricas y a todas las naciones.

En realidad, como se ha apuntado antes, con frecuencia, aunque no siempre, la aparición del Estado unitario fue un acontecimiento progresivo en su momento histórico. Carece de sentido tanto la mitificación del centralismo como la del federalismo, si no se clarifica su significado en cada época histórica.

No puede olvidarse que centralismo, federalismo y regionalismo son fórmulas superestructurales de organización del Estado y que el predominio de una u otra depende de circunstancias históricas y de la correlación de fuerzas en el cuerpo social. La adopción de este o aquel modelo organizativo viene condicionada en gran medida por la explicación de

cuál sirve mejor los intereses de los grupos hegemónicos, y puede ser el centralismo o la descentralización, según las circunstancias. Pero junto a los intereses hegemónicos, y a veces contra ellos, actúan otras fuerzas cuya resultante es un modelo sometido a evolución y seguramente también a presiones contradictorias a la hora de plasmarlo en la práctica. Por ejemplo, es obvio que la Constitución española de 1978 proclama su fundamento "en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (art.º 2.º). Pero la amplitud y profundidad de la concesión (o devolución) de autonomías a las nacionalidades y regiones depende en gran medida de la correlación en que se encuentren las fuerzas políticas partidarias y recelosas de las autonomías. Es suficientemente explícito en este sentido el ejemplo italiano, en que han pasado aproximadamente veinte años para hacer efectiva la regionalización del Estado prevista en la Constitución de 1947, plasmación que ha tenido lugar al adquirir mayor peso la izquierda.

## **2. Economías de escala, externalidades y participación**

### **2.1. Los términos del problema.**

Es frecuente el recurso a argumentos de tipo técnico para sostener y justificar opciones que tienen un origen fundamentalmente político. Este comportamiento no excluye prácticamente ningún ámbito de las actuaciones en el tejido social y, naturalmente, está presente en la polémica sobre centralización y descentralización.

Desde la óptica económica, los partidarios de tendencias centralizadoras han hecho hincapié en el papel de las externalidades y de las economías de escala. Para reducir los efectos externos que las actividades desarrolladas en una región pueden producir sobre las comunidades vecinas sería preferible eliminar las diferentes fronteras regionales, propiciando la centralización frente a las tendencias centrifugas. Por otro lado, si la ampliación territorial de la escala de operaciones y actuaciones comporta economías de escala, se tiene un argumento más en favor de la centralización. No obstante, no son sólo los políticos, sino también los economistas, los que a estos razonamientos de tipo técnico y asépticos sólo en apariencia oponen el tema de la participación, como un valor democrático a defender aun a costa de la pérdida de alguna eficacia econó-

mica. Pero tampoco está claro que la mayor participación implique menores rendimientos económicos. Al contrario, en ocasiones permite diagnosticar y solucionar más rápidamente los problemas.

Muy brevemente, queremos dedicar este epígrafe a reflexionar sobre los tres puntos enunciados, que pueden utilizarse igualmente en la discusión sobre descentralización.

En primer lugar, nos referiremos a *las externalidades*.—Se entienden que hay efectos externos cuando una comunidad grande o pequeña se beneficia (o perjudica) como consecuencia de una determinada actuación de otra sin que a través del mercado sea posible internalizar los efectos (3). Un ejemplo típico es el del faro. Si un municipio marítimo instala un faro para orientar a sus habitantes en las salidas al mar y se costea con cargo al presupuesto municipal, es inevitable prácticamente que los residentes en las jurisdicciones vecinas se beneficien del faro, aunque no estén contribuyendo a su sostenimiento. Los planificadores urbanos conocen perfectamente las consecuencias que unas normas de edificación restrictivas en el municipio A tienen sobre el colindante, si las de este último son más permisivas o no existen. Los promotores de viviendas afi-

---

(3) Se trata de una traslación al ámbito territorial del concepto de externalidad introducido en la literatura económica por *Marshall* y definido con precisión por *Meade*. *Rosenstein-Rodan* (1943) en su conocido trabajo "Problemas de la industrialización de Europa oriental y suroriental" plantea claramente la conveniencia de aprovechar las ventajas derivadas de las economías externas que pueden obtenerse al realizar conjuntamente fuertes inversiones en industrias diferentes e interdependientes. Aunque no expresamente, también subyace en el citado estudio la existencia de economías externas en el ámbito territorial al actuar conjuntamente en todo el espacio europeo oriental y suroriental. Sobre el mismo tema puede verse *J. Marcus Fleming* (1955), "Las economías externas y la doctrina del crecimiento equilibrado". También *T. Scitovsky* (1954), "Dos conceptos de economías externas", en cuya sección final propone expresamente la consideración de las externalidades territoriales, si bien referidas a naciones y no a regiones. Los citados trabajos de *Rosenstein-Rodan*, *Marcus Fleming* y *Scitovsky* pueden consultarse en castellano en *A. N. AGARWALA y S. P. SINGH, La economía del Subdesarrollo*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 207-215, 229-247 y 248-258 respectivamente. Los dos primeros pueden verse también en *R. OKUN y R. W. RICHARDSON, Estudios sobre Desarrollo Económico*, Deusto, Bilbao, 1954, pp. 152-160 y 174-189. El tercero se reproduce en *T. SCITOVSKY, Ensayos sobre bienestar y crecimiento*, Tecnos, Madrid, 1970, pp. 63-76. Entre los estudiosos españoles cabe citar a *F. J. MORAL MEDINA*, "Externalidades en el consumo de bienes públicos y teoría pignuviana de las subvenciones" *Hacienda Pública Española*, n.º 35/1975, pp. 205-224.

cionados a ganar dinero fácil burlarán las restricciones del municipio A edificando en el lindero, en que se permite más altura, por ejemplo.

Pero, ¿qué relación puede existir entre las externalidades interjurisdiccionales y la descentralización? Es obvio que cuanto más pequeña sea una jurisdicción son mayores las filtraciones de externalidades hacia las jurisdicciones limítrofes. Es decir, hay relación entre dimensión espacial de las comunidades y externalidades. Musgrave (4) propone como solución la "cooperación interjurisdiccional". Consiste en negociar acuerdos entre las partes implicadas, de modo que todos salgan beneficiados y sin que nadie renuncie a parcela alguna de su soberanía. Es el equivalente fiscal de la confederación en el terreno político. (No hemos aludido al modelo confederal en el epígrafe anterior, porque su importancia es notablemente menor que la de los tres aludidos. No obstante, existen ejemplos prácticos, como es el de Suiza. En este caso, ninguno de los Estados-miembros renuncia a ninguna parcela de su soberanía en favor del Estado Confederal. Dicho de una manera más ilustrativa, mantiene el derecho de veto cada una de las partes. Aunque, como decíamos, las confederaciones se presentan en la realidad política como casos aislados y son poco relevantes frente a los tres modelos aludidos, tampoco hay que olvidar que las diferencias sobre este asunto federación versus confederación es uno de los puntos que mantiene estancado el avance en la construcción de la Europa política).

Otros autores, en cambio, dan un salto y pasan a proponer directa o indirectamente una ampliación de la jurisdicción. Con otras palabras, podría recomendarse una fusión o absorción de municipios, regiones o incluso Estados. Así, Oates (5) sugiere que "en ausencia de tales acuerdos, que podrían ser muy difíciles de alcanzar entre un gran número de pequeñas comunidades, un aumento del tamaño de la jurisdicción debería permitir por sí mismo la consecución de al menos algunas de esas ganancias potenciales del comercio, por medio de la internalización de la mayoría de los beneficios y costes". Ni que decir tiene que cooperación y absorción son dos planteamientos bien diferentes en relación al dilema centralización/descentralización. La absorción presenta tendencias marcadamente centralistas, mientras que la cooperación es compatible e incluso inseparable de la descentralización, pues sólo cooperan entidades que mantienen su identidad y su personalidad.

---

(4) R.A. Musgrave (1965) "Teorías del Federalismo fiscal", *Hacienda Pública Española*, n.º 35/1975, pp. 387-393.

(5) W.E. Oates. (1972) *Federalismo fiscal*, I.E.A.L., Madrid, 1977, pág. 73.

En segundo lugar, se plantean los problemas de las *economías de escala*, diferentes de las externas antes aludidas. Son las que se derivan al cambiar la escala de operaciones. Surgen en una empresa cuando amplía el tamaño y la escala de producción, y surgen probablemente en el espacio. También pueden presentarse *deseconomías*. El grado de economías de escala obtenibles y la fijación del tamaño más adecuado para maximizar tales economías varía para cada servicio o actividad económica.

También pueden encontrarse partidarios de ampliar las jurisdicciones para aprovechar tales efectos y reducir los costes de funcionamiento de una comunidad. Pero no puede olvidarse que ciertos autores ponen en duda las argumentaciones tanto en pro como en contra.

Richardson (6) asegura que "las investigaciones que se han llevado a cabo no han conducido más que a resultados ambiguos. Suele afirmarse, dice, que en los servicios públicos no se dan economías de escala significativas, pero la validez de esta generalización varía según los diversos servicios".

Desde lejos se intuye que uno de los argumentos que más eficazmente pueden utilizarse contra la fragmentación política, contra la existencia de varias jurisdicciones de tamaño medio colindantes es precisamente el de la obtención de economías.

No nos resistimos a transcribir algunas frases de Thompson (7). Después de prevenir contra los que critican la fragmentación político-administrativas, añade: "En esta interpretación falta, en general, alguna cuantificación de las supuestas economías obtenibles y/o de la calidad del servicio público hipotéticamente sacrificada por el mantenimiento de una administración local fragmentada, y esto constituye una laguna en la reivindicación de una administración de mayores dimensiones, porque la consolidación político-administrativa, no puede defenderse a base de algunas ventajas triviales en economías de escala. Pequeños sacrificios de eficacia se admiten ante la arriesgada necesidad o preferencia por una participación política personalizada o por un control político más próximo".

---

(6) H. W. Richardson (1969) *Economía regional*, Vicens Vives, Barcelona, 1973, pág. 213.

(7) W. R. Thompson (1968). *Prefacio a la economía urbana*. Gustavo Gili, Barcelona 1971, pág. 332.

Hemos pasado ya a la tercera y última cuestión que queríamos suscitar en este epígrafe. Frente o junto a argumentos técnico-económicos, respetables para unos, ambiguos y sospechosos para otros, que abogarían por una ampliación territorial de las jurisdicciones, debe plantearse un tema de naturaleza más política que técnica, que hace de contrapeso. Es la participación.

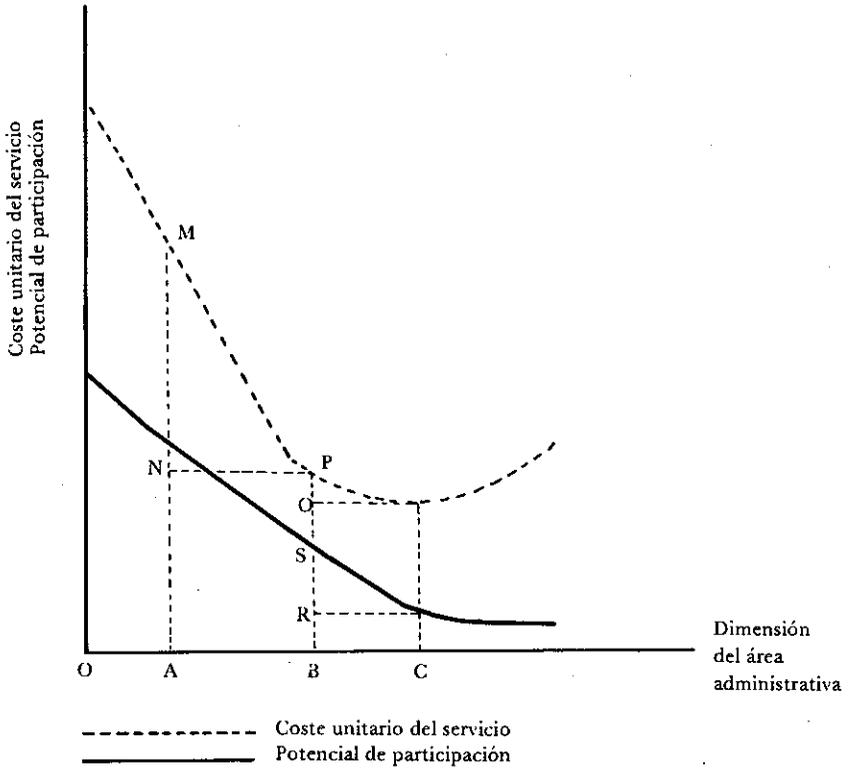
El deseo de participación a nivel local está notablemente arraigado en todos los pueblos, por lo general. Incluso debería potenciarse como mecanismo que facilita la detección y la solución de los problemas. Ahora bien, cada servicio público tiene un determinado ámbito que permite al máximo la participación y control. También hay que recordar que participar no es poder informarse o poder protestar. La auténtica participación incluye acceso al sistema de toma de decisiones, incluidas las consultas por referéndum sobre temas locales.

W. Isard, a la vez que plantea el tema de las economías de escala, llama la atención sobre "el importante papel de la participación de la comunidad, especialmente en una sociedad democrática" (8). Parte Isard del supuesto de que la participación disminuye al aumentar el tamaño del área administrativa, en tanto que los costes unitarios de los servicios públicos suelen disminuir a medida que aumenta la dimensión del área, hasta alcanzar un mínimo, sobrepasado el cual la curva de los costes unitarios vuelve a crecer si el área atendida por el servicio público sigue creciendo.

Isard idea un método para diseñar funciones y curvas del potencial de participación comunitaria, que compara con la curva de coste unitario de servicio, tal como aparece en el gráfico. Las ordenadas representan potencial de participación y coste unitario; las abscisas corresponden al tamaño o dimensión territorial del área administrativa en que se imparte el servicio.

---

(8) W. ISARD (1960) *Métodos de análisis regional*. Ariel, Barcelona 1971 págs. 543-548. Es interesante consultar *Revista de Estudios Sociales*, n.º 21-22, Septiembre 1977-Abril 1978, en que se plantean desde diferentes ópticas los problemas de la participación y la descentralización.



En la curva de trazo discontinuo se observa una notable caída de los costes unitarios de un hipotético servicio público a medida que el tamaño del área aumenta desde cero hasta la dimensión OB. En cambio, en el tramo BC la disminución del coste es mucho más pequeña. En el gráfico, la reducción de costes al pasar del tamaño OA al OB viene representada por el segmento NM, notablemente mayor que el OP, correspondiente al caso de ampliar el área desde OB hasta OC.

La curva de trazo continuo muestra una fuerte caída del potencial de participación comunitaria cuando el área se va ampliando hasta alcanza el tamaño OC, que corresponde a la dimensión que haría más eficaz, desde el punto de vista económico, el servicio público. Si sólo se tuviera en cuenta el criterio economicista, y suponiendo conocida la curva que relaciona el coste de un servicio con la superficie territorial en que se imparte, la elección de la dimensión más adecuada ofrecería pocas dudas y recaería en la representada por la abscisa OC.

Pero si la sociedad valora positivamente la posibilidad de participar efectivamente en las cosas públicas, no puede adoptarse una opción en función de un solo criterio. El gráfico sugiere que, cuando el tamaño del área administrativa se amplía hasta la dimensión OC, la caída del potencial de participación es notoria en todo el recorrido. En el tramo OB va acompañada de una fuerte disminución de los costes del servicio. Pero el paso de la dimensión OB a la OC supone una reducción de costes relativamente pequeña, OP, en comparación con el deterioro del potencial de participación, representado por RS. Aunque como señala Isard, "la dimensión específica más conveniente no puede determinarse", puede comprobarse que la extensión del ámbito territorial desde OB hasta OC gana en eficacia económica, pero a costa de una pérdida importante de valores vinculados al ejercicio de la democracia.

Si bien la cuantificación no resulta fácil hoy, el análisis combinado de las curvas de costes unitarios y de potencial de participación comunitaria puede ofrecer un método racional para asignar competencias y funciones a los gobiernos regionales. Así, se asignarían al gobierno regional funciones y competencias que impliquen una caída fuerte del potencial de participación al aumentar el área o aquellas funciones en que el aumento de la dimensión del área se asocia a pequeñas disminuciones de los costes unitarios. "Por el contrario, continúa Isard, se tenderá a asignar al gobierno federal (central) las funciones administrativas para las cuales el potencial de participación comunitaria es bajo en todos los tamaños de las áreas administrativas, para las cuales se obtienen mayores

economías de escala cuando se considera la nación entera como área administrativa y para las cuales otros elementos importantes necesitan un control federal (central) más que un control estatal (regional) o metropolitano”.

A modo de recapitulación, podemos subrayar que a la hora de decidir sobre el tamaño óptimo de una ciudad o comunidad inciden y deben tenerse en cuenta tendencias que actúan en direcciones contrapuestas. Bien es verdad que las discusiones sobre tamaño óptimo son más bien especulaciones difícilmente resolubles y que es un concepto dinámico e histórico, que cambia de definición al modificarse los condicionantes, sobre todo los tecnológicos (9).

Por un lado actúan sobre las comunidades vecinas las externalidades, cuyos efectos escapan al control del mecanismo del mercado. En la misma dirección, las economías de escala aumentan con el tamaño del territorio. Para unos autores la mejor recomendación es ampliar el tamaño de la jurisdicción, de forma que se internalicen las externalidades y se aprovechen al máximo las economías de escala. La propuesta insinúa una limitación en la descentralización recomendando fusionarse en uno sólo lo que de otro modo serían varias comunidades o regiones. Otros autores señalan la ausencia, escasez o ambigüedad de los resultados obtenidos cuando se ha pretendido cuantificar los conceptos. Pero, por otro lado, frente a las externalidades y las economías de escala se sitúa otra variable, de carácter no técnico, sino político que es el deseo y la necesidad de participar. También desde la óptica técnica puede considerarse como un valor en la medida en que contribuye a detectar, diagnosticar y proponer soluciones a los problemas. Si las variables anteriores pueden inducir a ampliaciones jurisdiccionales, la participación se facilita con la configuración de comunidades menores.

Desde nuestro punto de vista, en el hipotético caso de conflicto entre participación democrática y eficacia económica, es más urgente salvar los valores democráticos, que garantizar la pervivencia de mecanismos para corregir y enderezar el rumbo cuando se toman decisiones erróneas.

---

(9) L. RACIONERO (1972). "El tamaño óptimo de la ciudad", *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 86. 1972, págs. 365-386.

## 2.2. A modo de recapitulación: ¿Eficacia frente a democracia?

Como es patente, las reflexiones precedentes entroncan directamente con el tema de la descentralización y las nuevas pautas de organización del Estado. Efectivamente, si nos atenemos a los razonamientos esquemáticos y aparentemente asépticos de determinados ideólogos, podría deducirse que el discurso económico lleva a la conclusión de que es preferible la centralización. ¿Por qué razón? Porque es más fácil internalizar las economías externas y obtener economías de escala cuando las actividades se desarrollan en unidades de gran tamaño. En consecuencia, sería más recomendable a nivel territorial el Estado-nación frente a la región y, en lo administrativo, la centralización frente a la descentralización.

Continuando con esquematismos, podría argumentarse que cuanto mayor es una colectividad (barrio, ciudad, región, Estado...) más obstáculos encuentra la participación en los procesos de toma de decisiones, que es una de las manifestaciones esenciales de la democracia. Por tanto, para fomentar prácticas democráticas, habría que aceptar una organización político-administrativa de unidades menores descentralizadas.

Así las cosas, parece que trataría de elegir entre eficacia o participación, entre valores técnico-económicos o valores democráticos. Sin embargo, el dilema es falso. Eficacia y democracia no se enfrentan como contrarios.

En primer lugar, aunque los trabajos empíricos no abundan, si existen algunos estudios sobre áreas metropolitanas, suficientes para afirmar que no hay resultados definitivos en lo concerniente a obtención de economías externas y/o de escala al operar en unidades territoriales mayores o bajo modelos centralistas. Más aún, determinados servicios públicos son más económicos cuando se organizan en escalones administrativos inferiores y descentralizadamente. Por si no fuera suficiente, el argumento de la eficacia de las grandes unidades (sean económicas o administrativas) puede haber entrado definitivamente en vía muerta como consecuencia de la actual crisis energética y económica.

En segundo lugar, democracia no se contrapone a eficiencia. Al contrario, son mayoría las ocasiones en que su práctica facilita la elección del procedimiento técnico-económico más eficaz, incluso a nivel de empre-

sa. En todo caso, como antes hemos señalado, la democracia garantiza la conservación de un mecanismo que permite corregir las decisiones equivocadas, modificando la elección precedente.

Alguien puede insistir en que, a pesar de todo, hay ocasiones en que el dilema existe y hay que elegir entre democracia o eficacia. Llevadas las cosas al extremo, se trataría de optar entre dos términos, según jerarquías de valores. Para nosotros no cabe duda de la superioridad de los valores de la democracia. De ahí que propugnemos un modelo político y administrativo descentralizado, pues potencia la participación al acercarel poder al pueblo, facilitando su control. Como consecuencia, racionaliza en múltiples ocasiones el desarrollo de las actividades económicas y sociales, logrando paralelamente el objetivo de la eficacia.

Expuestos nuestros puntos de vista sobre las conexiones entre eficacia, democracia y descentralización, queremos remarcar que las reivindicaciones autonomistas ni son de ahora ni son una moda española. En fechas bien recientes están los ejemplos de la puesta en práctica de la regionalización italiana (desde 1968, aunque la Constitución data de 1947) y la devolución de poderes a Escocia y Gales en el Reino Unido (el informe Kilbrandon se entregó en 1973), la reforma constitucional de Bélgica de finales de los años 60 y comienzos de los 70 y la Ley de regionalización francesa de 1972 (después del fracaso de reforma regional propuesta por De Gaulle, que le apartó del poder en 1969), entre otros ejemplos que podrían citarse.

—¿A qué se deben estas tendencias? La última explicación habrá que encontrarla en la reacción, que en el cuerpo social ha funcionado como un reflejo, un mecanismo de defensa frente a la actitud del Estado progresivamente absorbente.

La acumulación de poderes en el Estado Central ofrece en algunos casos, aunque no siempre, más seguridad, pero con riesgo de perder parcelas de libertad y de perjudicar grandemente los niveles de participación.

Entre el Estado todopoderoso y el individuo atomizado van surgiendo organizaciones intermedias, que propician la participación y moderan las tendencias absorbentes del Estado. En algunos ámbitos del tejido social esas organizaciones interpuestas existen desde hace tiempo y de ellos son un ejemplo los partidos políticos. Pero para cubrir el vacío en otros

ámbitos ha sido necesario revitalizar la región, como escalón intermedio entre la cúspide estatal y la base municipal.

Es probable que en el futuro asistamos a una pérdida de influencia de las provincias, a pesar de las cautelas de la Constitución, que establece que es una "división territorial para el cumplimiento de las actividades de Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales, habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica" (art.º 141,1). Paralelamente, pueden surgir organizaciones supramunicipales, por agrupación de ayuntamientos, algunos bien raquíticos, acogiéndose a los arts.º 141.3 y 152.3 que dicen respectivamente: "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" y "Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica".

Esa es aproximadamente la visión prospectiva que presentan autores como Hermansen y Kuklinski. El caso español no es sino uno más de la corriente generalizada, que hace afirmar a Kuklinski (10) que el renacimiento de la descentralización "está sustentado por una tendencia muy fuerte a aumentar de modo sustancial la participación popular en la esfera de los asuntos públicos". Una y otra vez insiste en la defensa de los valores democráticos, hasta sostener que "vale la pena soportar una disminución de la eficacia administrativa del corto plazo, para promover valores democráticos a través de la participación popular", en el caso de que se presenten enfrentados estos valores con la eficacia, dando por descontado que no siempre una unidad mayor es más eficiente que una menor. Y que para tamaños administrativos demasiado grandes las deseconomías sustituyen a las economías de escala.

Pero debe quedar patente que "las diferentes formas de participación popular no son sólo una cuestión de valores democráticos, sino también de eficacia a largo plazo" y a veces, diría uno, también a corto plazo.

Para nosotros concluyendo este apartado, la necesidad de la descentralización está fuera de toda duda, por razones de eficacia a largo plazo, de apoyo a la participación como manifestación de valores democráticos y de impulso a la creación de organismos intermedios entre el Estado y el

---

(10) A. KUKLINSKI (1975) "La perspectiva regional y la perspectiva nacional del gobierno local", en KUKLINSKI, editor, *Desagregación regional de políticas y planes nacionales*, Siap, Buenos Aires, 1977, pp. 335-346.

individuo que potencien la actividad pública de los ciudadanos. A veces los partidarios recalcitrantes de la centralización han pretendido instrumentar el largo proceso de la unidad europea como argumento en su favor. No se quieren dar cuenta de que paralelamente ha cobrado vigor la regionalización de los Estados integrantes, como consecuencia, más o menos consciente de la conveniencia de potenciar organizaciones intermedias. El panorama europeo es, sin lugar a dudas claramente propicio a la descentralización autonómica.

Procede examinar a continuación de las diferentes perspectivas desde las que puede abordarse la problemática de la descentralización. Desde la óptica económica es particularmente interesante la discusión sobre las tareas encomendadas al sector público, para poder llegar a alguna conclusión sobre cuáles son susceptibles de descentralización.

### **3. Las funciones del sector público: Descentralización amplia versus descentralización limitada**

A la hora de enumerar las funciones del sector público, cada autor confecciona listas condicionadas por los objetivos y las pretensiones de su trabajo. Pero puede elaborarse una síntesis aceptable que sea capaz de presentar resumidamente las funciones más destacadas.

Tratando temas de política económica regional, Stilwell (11) muestra una serie de tareas como son: prevención de infrautilización de recursos, asegurar la asignación óptima de recursos entre sectores, conseguir tasas de crecimiento satisfactorias, luchar contra la inflación excesiva, evitar desequilibrios continuados de la balanza de pagos y conseguir una equidad razonable en la distribución de la renta.

A nuestro juicio, esta enunciación está poco elaborada; la citamos por encontrarse en un texto de frecuente manejo entre el lector español.

A propósito de la problemática del desarrollo económico, Singer (12) atribuye al sector público el impulso directo de la formación de capital en sectores como infraestructura, transporte, energía, edificios públicos,

(11) F. J. B. STIWELL (1972) *Política económica regional*, Vicens Vives, Barcelona, 1973, ver pp. 23-27.

(12) H. W. SINGER (1965), "El sector público y el desarrollo económico", *Sector público y desarrollo económico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1965, pp. 53 y sig.

servicios urbanos, obras públicas locales, construcciones escolares y sanitarias, etc. Además, debería producir directamente en sectores básicos y estratégicos; condicionará y determinará con su actuación la inversión privada; creará un clima apropiado para el establecimiento de instituciones potenciadoras del desarrollo; dictará normas de política monetaria, política fiscal, arancelaria y comercial; prestará servicios indispensables para el desarrollo de las actividades productivas y señalará metas y objetivos económicos y sociales. Por último, y a modo de resumen, incumbe al sector público la planificación, de la que dice que «no consiste más que en llevar a efecto las funciones previamente señaladas, considerándolas como un todo relacionado y congruente». Es fácil comprobar que las propuestas de Singer están muy enfocadas desde la óptica del desarrollo económico y pensando más en el comportamiento del Estado central que en las posibilidades de descentralización.

Una de las clasificaciones más difundidas y que polariza gran parte de la literatura sobre las tareas y funciones del Estado, teniendo en cuenta directamente las implicaciones en orden a la posible descentralización de las actividades, es la de Musgrave (13). Es, sin lugar a dudas, uno de los autores más representativos de lo que denominamos *descentralización limitada*. Dejando de lado la función orientadora e impulsora del desarrollo económico, sistematiza en tres los problemas a que deben hacer frente los gobiernos: estabilización del ciclo económico, redistribución de la renta y suministro de bienes y servicios. Todas y cada una de las anteriores tareas, tienen como finalidad común la de corregir las deficiencias derivadas del libre juego del sistema de economía de mercado.

Repasemos muy brevemente el núcleo de argumentaciones utilizadas para concluir sobre el grado de descentralización en favor de gobiernos subcentrales. Es sabido que los instrumentos económicos fundamentales para contrarrestar la tendencia del ciclo económico son la política monetaria y la presupuestaria. Se razona que la política monetaria debe estar centralizada, pues, si los gobiernos regionales y locales pudieran financiarse creando dinero, el resultado sería la inflación continua. Por otro lado, una reducción de la imposición regional/local para aumentar el gasto privado tendría escaso efecto multiplicador dentro de la región o ciudad, pues parte del gasto y de la expansión repercutiría fuera de las fronteras jurisdiccionales del gobierno subcentral, mientras que el estado-nación es un espacio relativamente cerrado. En cuanto a la emisión

---

(13) R. A. MUSGRAVE (1959), *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1968. Ver capítulo 1 completo y cap. 8, G.

de deuda pública, se argumenta que a la larga tendría efectos negativos sobre los habitantes de la región-ciudad, en la medida en que fuera suscrita por ciudadanos de otra comunidad, debido al pago de intereses.

Sobre la función redistributiva, el razonamiento utilizado es bien simple. Si en una comunidad local se decide llevar a cabo una política redistributiva más progresiva, transfiriendo más rentas desde los niveles altos de ingresos a los más bajos, los ciudadanos ricos tenderán a eludir la progresividad trasladando su domicilio a comunidades menos progresivas desde el punto de vista fiscal. Por el contrario, los grupos sociales pobres se establecerían en la comunidad que les promete mayores transferencias. Pero por este mecanismo se habría logrado un efecto perverso, es decir, contrario al perseguido, pues la mayor igualación en el nivel de ingresos se lograría en base a que los ciudadanos de la comunidad más progresiva serían todos igualmente pobres, dado que los ricos, habrían cambiado su residencia.

Finalmente, el suministro de bienes y servicios públicos o función de asignación de recursos es susceptible de descentralización. Los gobiernos locales están en mejores condiciones que los centrales para responder a las aspiraciones de sus gobernados y para conocer qué y cuánto desean de cada bien. Sólo se reservaría al gobierno central la provisión de servicios de ámbito nacional, como la defensa. Según los deseos de los ciudadanos de cada comunidad, los gobiernos respectivos adoptarían un programa de ingresos y gastos con mayor o menor incidencia impositiva.

La combinación de actuaciones del gobierno central y de los subcentrales y el reparto de funciones entre ellos ha dado origen a la doctrina conocida con el nombre de *federalismo fiscal*, que Oates (14) define así: "Un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñen actividades en ellas)".

Para Oates está muy clara, sin lugar a dudas, la fórmula de reparto de funciones, que se traduce efectivamente en una descentralización, pero limitada: "El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabili-

---

(14) W. E. OATES (1972), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977. p. 35.

dad primaria por la estabilización, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones”.

Los partidarios de una descentralización amplia siguen dos direcciones. Están, por un lado los que propugnan un modelo de gobiernos locales con variantes entre ellos en sus programas de ingresos y gastos. Por otro lado, se sitúan los que impugnan la atribución de funciones públicas a los diferentes niveles de gobierno en la forma antes expuesta. Particularmente, se debate si también las tareas redistributivas pueden ser o no compartidas entre el gobierno central y los subcentrales.

Tiebout (15) defiende indirectamente la mayor descentralización a través de la máxima proliferación de gobiernos locales que ofrezcan a los ciudadanos una amplia gama de posibilidades de elección de distintas combinaciones de bienes y servicios ofrecidos, sin que coincidan los programas de gastos de un gobierno local y otro. De este modo, si hay dos ciudades y dos servicios (educación y sanidad), los ciudadanos que prefieran más proporción de educación se localizarían en la ciudad A y los que opten por más cantidad y calidad de salud, se residenciarían en la ciudad B.

Hay que admitir una serie de supuestos, de los cuales quizás el más importante y cuestionable sea el de la movilidad de las familias. Se conseguiría así que cada ciudadano revelase sus preferencias, resolviendo el problema planteado por Samuelson. “El consumidor-votante puede considerarse como si seleccionase aquella comunidad que mejor se ajuste a su estructura de preferencias de bienes públicos”.

Una de las consecuencias es que el nivel de bienestar global de los ciudadanos mejorará en la medida en que la gama de opciones sea amplia. De otra manera, quiere decirse que es preferible desechar una política de integración de municipios. Tomando como ejemplo el caso de Madrid, en lugar de continuar la pasada política de anexiones, sería preferible dividir la capital en distritos municipales con personalidad propia a efectos de gobierno, sin perjuicio de arbitrar mecanismos de coordina-

---

(15) Ch. M. TIEBOUT (1956), “Una teoría del gasto público local”, *Hacienda Pública Española*, n.º 50/1978, pp. 324-331.

ción entre ellos para todo lo que fuera necesario. Suele argumentarse a veces que debe potenciarse la integración de municipios para reducir los costes. En cambio, Tiebout. Sostiene que "una reducción en uno o más servicios suministrados no puede justificarse sobre bases económicas, a menos que conozcamos la función de bienestar social". Cabe suponer razonablemente, sin embargo, que una cierta integración de unidades de población en zonas como Galicia rural, por ejemplo, no implica reducción en el suministro de ningún servicio, sino acceso a alguno de que antes carecía.

Entre los que defienden la posibilidad de compartir entre el Estado central y las regiones la función de redistribución, siguiendo con la literatura anglosajona, se puede citar a Pauly (16). El título de uno de sus trabajos insinúa que, si se asigna a los gobiernos locales la provisión de bienes y servicios públicos de ámbito local, es razonable considerar la redistribución de la renta como bien público. Parece, por ejemplo, que hay relación entre criminalidad y bajo nivel de bienestar, al menos en las grandes ciudades. Pues bien, los miembros de una comunidad urbana pueden ser partidarios, bien sea por razones egoístas, bien por razones altruistas, de una mejor distribución, que se traduciría, en mayor seguridad personal.

El trabajo citado se encamina a demostrar que, bajo el supuesto de que las utilidades sean interdependientes, de forma que el bienestar de un ciudadano esté relacionado con el nivel disfrutado por otro sucede que: a) un sistema de varios niveles de gobierno, con funciones redistributivas compartidas o atribuidas al nivel inferior puede llevar a cabo esas tareas mejor que el gobierno Central o por lo menos con frutos no inferiores; b) y que "el nivel agregado de redistribución bajo este sistema puede ser mayor, bajo la regla mayoritaria, que el que conseguiría un gobierno unitario".

Por otro lado, sostiene Pauly que no hay evidencia empírica sobre los efectos de un programa redistributivo a nivel local. Indirectamente, aunque él no lo señala, podría decirse que las argumentaciones habituales se fundamentan más en teorías discutibles y tal vez en prejuicios que en datos incontestables.

---

(16) M. V. PAULY (1973), "La redistribución de la renta como bien público local", *Hacienda Pública Española*, n.º 50/1978 pp. 375-389.

Algunos autores cuestionan a la vez la asignación al Estado central de las tareas redistributivas y la responsabilidad en la provisión de bienes públicos nacionales. Como se sabe, suelen diferenciar los tratadistas bienes públicos de ámbito local-regional y nacional, admitiendo la descentralización en el suministro de bienes y servicios locales-regionales. Para apoyar esta opción, Buchanan (17) añade un argumento más a los habituales. Para él, la descentralización aumenta la eficacia y la calidad como consecuencia de la competencia que se establecería entre los diferentes gobiernos regionales. Matiza agudamente las posturas favorables a la centralización del suministro de bienes públicos nacionales, que suelen hacer hincapié en la conveniencia de internalizar los efectos externos ampliando la jurisdicción y centralizando la función.

En primer lugar, no está clara la línea de separación entre bienes públicos nacionales y locales. En segundo lugar, y es en este aspecto en el que más insiste, hay una diferencia importante al considerar varios gobiernos regionales y uno central. En el primer caso, la competencia entre las regiones ofrece limitaciones institucionales al abanico de actuación de cada gobierno, que intentará ser al menos tan eficaz y, si fuera posible, más que los restantes. En cambio, el gobierno central no tiene "vendedores competitivos de los bienes públicos nacionales, no existen restricciones efectivas en el aspecto de los resultados distributivos comparables a las que demostramos existían tanto bajo los procesos de mercado para los bienes privados como bajo el suministro de bienes públicos locales mediante Gobiernos locales". Como consecuencia, "es directamente previsible que el gobierno central o nacional será menos eficiente que las unidades locales" (\*) también en el suministro de bienes públicos nacionales. "La centralización, en su opinión, permite la internalización de las externalidades intergubernamentales que representaban (los) desparramamientos. Esto, considerado aisladamente, puede aumentar la eficacia global del suministro de bienes públicos. Frente a esto, debe ponderarse la pérdida de eficacia que la centralización hace posible por medio de la eliminación de las alternativas efectivas". En definitiva, Buchanan pone en duda el razonamiento que atribuye al gobierno central la provisión de determinados bienes públicos, basándose en la internalización de externalidades.

Además, somete a discusión la centralización de la función redistribu-

---

(17) BUCHANAN, J. M. (1974), "Quién debería distribuir qué en un sistema federal" *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978 pp. 363-34.

(\*) Donde dice "locales" puede leerse "regionales".

butiva, llegando a la conclusión de que nada debe oponerse a su descentralización, si así lo acuerdan las instituciones colectivas. Buchanan propone adoptar lo que denomina "enfoque constitucional". A nivel constitucional puede explicitarse el papel del mercado en la asignación de bienes y servicios.

Como los procesos asignativos y los distributivos no son independientes, en la medida en que constitucionalmente se diseña la asignación, se está condicionando la distribución de la renta. Para corregir los defectos de la dinámica del mercado, se puede y se suele atribuir a distintos niveles del sector público tareas determinadas relacionadas con la función asignativa. Ahora bien, nada debería impedir que también constitucionalmente se expliciten tareas redistributivas. Para los musgravianos, el enfoque constitucional se traduciría, siempre según Buchanan, en la siguiente proposición: "Si las instituciones o reglas redistributivas deben seleccionarse en el nivel 'constitucional', estas reglas tan sólo puede ponerlas en vigor y mantenerlas la autoridad del gobierno nacional o central, debido a las características de suma cero de las redistribuciones reales que se intentan durante los periodos subsiguientes de aplicación de dichas reglas".

Este planteamiento tiene más de juicio de valor que de discurso científico, pero nadie debe imponer su criterio durante el período constitucional, ni basándose en juicios éticos, ni en alguna caprichosa función de bienestar social. El consenso, tan de moda en la elaboración de la Constitución española de 1978, es el mecanismo más apropiado para decidir qué funciones corresponden a cada nivel de gobierno (central y regional), tanto en cuestiones de provisión de bienes y servicios (asignación de recursos) como en las referentes a redistribución. Este tipo de razonamiento es el que hace dudar a Buchanan de la inevitable necesidad de centralizar la redistribución. Según sus propias palabras, "*la redistribución que debería llevarse a cabo en los distintos niveles gubernamentales, es aquella que los individuos, actuando a través de sus instituciones colectivas, locales y centrales, prefieran expresamente*" (\*).

Con este planteamiento, Buchanan no es ni más centralista ni más autonomista que Musgrave y sus seguidores. Sencillamente, no se ata a prejuicios ni principios, a la vez que parece demostrar una gran confianza en las instituciones democráticas y en el sentido común de los ciudadanos al tomar decisiones colectivas.

(\*) Subrayado en el original.

¿Cómo se ven estos planteamientos en España? Desde hace pocos años se está alimentando una cierta polémica, con más aportaciones a medida que la descentralización política se tiene más próxima y factible. La asignación de funciones diseñada por Musgrave tiene en España también fervorosos defensores, que siguen los argumentos de los "modernos clásicos" en la materia. Recomendamos, por ejemplo, la lectura de los trabajos de Domínguez del Brío (18), Moral Medina (19), Sevilla Segura (20), Domingo Solans (21), Albi (22) y de Luis y del Arco (23).

Pero junto a ellos, pueden citarse críticos de las posturas musgravianas y sus seguidores. Llama significativamente la atención el hecho de que las reticencias y críticas surjan de personas que por su origen (nacimiento) y/o lugar de ejercicio profesional están de alguna manera vinculadas a la "periferia", a nacionalidades/regiones con notable raigambre en cuanto a reivindicar una identidad propia. Los argumentos que esgrimen tienen cierta similitud. Lama y Velasco (24) atribuyen las escasas posibilidades de las haciendas locales en las tareas estabilizadoras al supuesto, que ellos rechazan, de que sus presupuestos deben estar equilibrados. Sobre la redistribución, reconocen que "la teórica capacidad redistribuidora de la Hacienda Central es innegable, pudiendo admitir incluso su superioridad respecto de las demás. Sin embargo, asegurar, como suele hacerse, que los sistemas fiscales regionales y locales no tienen efectos redistribuidores es algo más que una ligereza científica".

En otro orden de cosas, se señala que no es tan fácil separar cuándo una actuación pública es estabilizadora o redistribuidora o asignadora de

---

(18) F. DOMINGUEZ DEL BRIO (1973), *La descentralización óptima* I.D.E., MADRID, 1973. En las pp. 226 y sig. contiene una curiosa "versión libre" del artículo de Musgrave "Teorías del federalismo fiscal".

(19) J. DEL MORAL MEDINA (1975) "Eficacia económica y actividad financiera de la hacienda local", *Hacienda Pública Española* n.º 35/1975, pp. 19-49.

(20) J. V. SEVILLA SEGURA (1976) "Esquema para el estudio de la descentralización financiera" *Hacienda Pública Española* n.º 40/1976, pp. 109-118.

(21) E. DOMINGO SOLANS (1977), "Presentación de la edición española" del libro de OATES, *Federalismo Fiscal*, Ob. cit.

(22) E. ALBI IBÁÑEZ (1978), "El federalismo fiscal", *Hacienda Pública Española*, n.º 51/1978, pp. 43-86.

(23) F. DE LUIS Y L. DEL ARCO (1978), *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, I. Estudios Fiscales. Madrid, 1978.

(24) A. DE LA LAMA Y R. VELASCO (1977), "Argumentos sobre la centralización de la Hacienda Pública: Una relativización", *Información Comercial Española*, n.º 526-527, Junio-Julio 1977, pp. 138-147.

bienes, pues pueden y suelen superponerse los tres efectos. Así, la educación gratuita generalizada ¿no es un servicio público que tiene efectos redistributivos, lo mismo que la sanidad pública? Creemos que no es ninguna casualidad que se haya puesto de manifiesto la dificultad de delimitar tales fronteras en un documento destinado a ilustrar planteamientos políticos en el ámbito regional, como es el elaborado por la Joven Cámara de Valencia (25).

Por su parte, Casahuga critica la aportación musgraviana desde diversos frentes. Fundamentalmente, destaca que, en contra de lo que convencionalmente se admite, no sirve para decidir qué competencias son las correspondientes a cada nivel. Esto es así, según Casahuga (26), porque "cualquier medida de política pública prácticamente siempre tendrá impactos asignativos, distributivos y estabilizadores al mismo tiempo". Además, "cualquier asignación de competencias gubernamentales no puede evitar que la política adoptada en cualquier nivel siempre tenga un impacto sobre todos los objetivos sociales y además ese impacto no sea fijo en el tiempo". Por otro lado, acusa a Musgrave de "ingenuidad política", al considerar el marco político como algo exógeno al modelo, manteniendo que hay que "endogenizar" el comportamiento de los políticos.

Hay que dejar constancia también de que no toda la literatura sobre el Sector Público gira en torno a la aceptación o rechazo de los esquemas musgravianos. Cibotti y Sierra (27) trazan un cuadro sistemático no sometido a los esquemas tradicionales del federalismo fiscal. Y lo hacen "considerando el gobierno general en todos sus niveles administrativos, es decir, a las empresas públicas, a las entidades descentralizadas o institutos autónomos, como así también a las reparticiones de los gobiernos estatales y comunales".

Distinguen, en primer término, acciones de regulación, cuya finalidad es inducir a los agentes económicos en un sentido determinado. No implican en sí mismas movilización de recursos físicos ni financieros. Como ejemplo pueden ponerse los planes de ordenación urbana, las orde-

---

(25) JOVE CAMBRA DE VALENCIA (1978), *"L'autonomia del País Vasco y la seua aplicació práctica"*, Valencia 1978, p. 28.

(26) A. CASAHUGA (1978), "Aspectos de la descentralización fiscal; una visión crítica del enfoque de Musgrave", *Hacienda Pública Española*, n.º 50/1978, pp. 311-324.

(27) R. CIBOTTI y E. SIERRA (1970), *El sector público en la planificación del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970. pp. 15-21.

nanzas de edificación, la regulación sobre instalaciones industriales y otros muchos casos.

Hay, además, actuaciones para la producción de bienes y servicios. Señalan, a modo ilustrativo, la educación, el servicio de salud, redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento, pudiendo ampliarse la relación a la producción de artículos básicos, como acero y petróleo. Estas acciones se realizan en parte a través de la administración central y en parte de forma descentralizada. Vale la pena resaltar que los criterios orientadores de la cantidad y precio son consideraciones de política económica y no la maximización de la tasa de ganancia.

En tercer lugar, están las acciones de acumulación o inversión en instalaciones de capital fijo social: equipo de transporte, edificios públicos, carreteras, puertos, parques y jardines. Algunas de estas inversiones estarán destinadas a la realización de algún tipo de producción. Otras, por el contrario, generan economías externas y de aglomeración.

Por último, citan las acciones en el campo de la financiación a través del sistema impositivo, fijación de precios y tarifas de servicios públicos u otros. Estas actuaciones se dirigen, bien a allegar recursos para cumplir las funciones antes señaladas (producción y acumulación) bien para transferir ingresos de unos grupos sociales a otros.

Ciertamente, entre el último enfoque y los discutidos más arriba hay un cambio de óptica. Sin embargo, Cobitti y Sierra sólo se pronuncian expresamente por la descentralización en el caso de producción de bienes y servicios. Bien es cierto que, aunque en el texto de referencia no se diga nada al respecto, algunos de los ejemplos propuestos como actuación reguladora son perfectamente descentralizables: planes de ordenación urbana, ordenanzas de edificación, etc.

Hasta aquí hemos revisado diferentes posturas que, desde una óptica preferentemente económica, se definen sobre el dilema descentralización/centralización. Unos son partidarios de lo que hemos denominado descentralización limitada, mientras que otros prefieren ampliar el área de la descentralización. Pero todos coinciden en la menor eficacia de la centralización, al menos para ciertas tareas.

#### 4. La distribución de competencias en las constituciones españolas de 1931 y 1978.

Es difícil encontrar hoy defensores de la centralización a ultranza. Con más o menos reticencias, incluso los más unitaristas admiten algún tipo de descentralización, aunque sólo sea por razones de conveniencia y eficacia funcional. Hemos visto también que con razonamientos económicos unos defienden una descentralización controlada o limitada a determinadas funciones, mientras que otros autores se pronuncian en favor de la descentralización amplia.

En este epígrafe tratamos de concretar más en torno a los criterios para distribuir competencias entre el gobierno central y los regionales, para analizar a continuación la fórmula utilizada en la Constitución Española de 1978. Son cuestiones relacionadas más con la ciencia política y administrativa que con la economía, pero que no dejan de tener interés para el economista, por la razón obvia de que la ordenación de las haciendas regionales y la descentralización de competencias están íntimamente relacionadas.

Antes de continuar, es conveniente alguna precisión terminológica mínima sobre términos que se utilizan con contenidos conceptuales ambiguos o incorrectos. Por ejemplo, a veces se denomina descentralización a lo que no es sino mera *desconcentración*, que se da cuando el Estado Central actúa como tal a través de órganos propios ubicados desconcentradamente en el territorio (delegaciones provinciales). Pero la palabra *descentralización* no significa necesariamente autonomía. Hay que diferenciar la descentralización *administrativa* de la descentralización *política*. En el primer caso, se trata de articular a nivel regional un escalón de funcionamiento de la administración del Estado, con cierta capacidad para organizar sus servicios, dentro siempre de las normas generales. Es lo que también se ha denominado *descentralización funcional*, que obedece al deseo de la administración Central de ser más eficaz. Manteniendo sus prerrogativas, cambia la forma concreta de operar en las regiones.

Frente a esta categoría, la *descentralización política* requiere que los órganos regionales tengan capacidad para elaborar leyes dentro del ámbito de competencias que asumen, según la Constitución y sus Estatutos. Solo en este caso puede hablarse de verdadera *autonomía*, coincidiendo

en este criterio diversos autores. Coscolluela, por ejemplo, (28) manifiesta que "el regionalismo político implica en primer lugar la garantía constitucional de una esfera propia de competencias que se regulan con absoluta autonomía por los órganos de gobierno del ente regional elegido por los mecanismos propios de la representatividad democrática". En el mismo sentido se pronuncia Muñoz Machado, asegurando que "la legislación propia y exclusiva de la Región sigue siendo la mejor unidad de medida utilizable para valorar la autonomía de la Región, el dato más usado por la doctrina y también el más fiable para determinar el verdadero peso específico de aquella" (29). También Ferrando Badía dice que "lo que mejor puede ilustrar la gran diferencia existente entre los entes autárquicos y los autónomos es la contemplación del cuadro de las competencias legislativas, y las materias sobre las que recae, de las regiones autónomas" (30).

Veamos los criterios para distribuir competencias entre el Estado y las Regiones. Los sistemas puros pueden atender a criterios de horizontalidad o de verticalidad. En el sistema de *distribución horizontal*, se enumeran las materias de competencia exclusiva del Estado o de la Región. Una vez configurados los dos compartimentos estancos, cada órgano monopoliza la regulación de la temática que le corresponda.

En los casos de distribución horizontal, pueden seguirse dos caminos para atribuir competencias, según se adopte la lista doble o la única. En el primer supuesto, se confeccionan dos listas, una para el Estado y otra para la región, figurando en cada una de ellas de modo exhaustivo sus atribuciones. La dificultad de este método salta a la vista, tanto por la imposibilidad práctica de no dejarse nada en el tintero como por la aparición de nuevos temas a medida que progresa el desarrollo tecnológico y las relaciones sociales.

---

(28) L. COSCOLLUELA MONTANER, (1977) "Las vertientes del regionalismo" en T. R. FERNANDEZ (director), *"Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos"*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977. pp. 191-244 Cita p. 218.

(29) S. MUÑOZ MACHADO. (1977) "El gobierno y la administración regional" en T. R. FERNANDEZ (director), *Las autonomías...*, op. cit. págs. 357-443, cita de la pág. 386.

(30) J. FERRANDO BADIA (1977), "La región y el Estado regional", *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 47, enero-marzo 1977, pp. 7-55 Cita de la pág. 26 Ver también su libro *El estadio unitario...* op. cit. pág. 167.

## CUADRO 1

**Sistemas de distribución de competencias entre el estado y las regiones**

Distribución horizontal (criterio de exclusividad)	<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="441 437 650 496">lista única (con cláusula residual)</td> <td data-bbox="667 437 908 496">a favor del Estado. a favor de la Región.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="441 517 650 576">lista doble exhaustiva.</td> </tr> </tbody> </table>	lista única (con cláusula residual)	a favor del Estado. a favor de la Región.	lista doble exhaustiva.			
lista única (con cláusula residual)	a favor del Estado. a favor de la Región.						
lista doble exhaustiva.							
Distribución vertical (criterio de concurrencia)	<table border="1"> <tbody> <tr> <td colspan="2" data-bbox="441 608 938 663">legislación regional, en ausencia de la estatal.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="441 671 938 727">legislación básica estatal desarrollada por la Región.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="441 735 938 759">legislación articulada estatal.</td> </tr> </tbody> </table>	legislación regional, en ausencia de la estatal.		legislación básica estatal desarrollada por la Región.		legislación articulada estatal.	
legislación regional, en ausencia de la estatal.							
legislación básica estatal desarrollada por la Región.							
legislación articulada estatal.							

En lugar de la lista doble, es más recomendable la lista única con cláusula residual. En la lista se enumeran las competencias exclusivas de uno de los dos entes y se añade una cláusula de cierre, en virtud de la cual todo lo demás queda asignado al otro órgano. Por ejemplo, puede confeccionarse la lista en favor de la región, en cuyo caso las restantes competencias no atribuidas a la región caerían bajo control exclusivo del Estado.

La distribución horizontal, en cualquiera de las dos modalidades expuestas, puede ser fuente de continuos conflictos, sobre todo a medida que van apareciendo nuevas materias regulables.

Tanto si la cláusula residual opera en favor del Estado como si lo hace a favor de la región, se introducen rigideces innecesarias. De ahí que la tendencia apunte hacia el sistema de reparto de competencias, concurrendo el Estado y la región. O bien, si tiene vigencia la horizontalidad, se introducen fórmulas de flexibilización, que permitan, cuando las circunstancias lo aconsejen, transmitir legalmente facultades del Estado a la región.

Debido a los problemas y rigideces del método descrito, se recurre con frecuencia al sistema de distribución vertical, en cuyo caso el Estado y la región se reparten la competencia de las materias. Pueden diferenciarse al menos tres fórmulas de concurrencia o reparto legislativa: a) La que concede más autonomía a la región dentro de este método, es la que permite a este ente regular las materias que al cabo de cierto tiempo no hayan sido objeto de la actividad legislativa estatal; b) como método intermedio, a veces corresponde al Estado la promulgación de leyes de bases, diseñando un marco único para todas las regiones y facultando a éstas para desarrollar en leyes articuladas las básicas; c) por último, puede reservarse el Estado la aprobación de leyes articuladas, correspondiendo a los gobiernos regionales sólo la facultad reglamentaria.

Es evidente que el último supuesto es el más restrictivo desde el punto de vista autonómico, a pesar de la conocida anécdota que atribuye a un presidente del Consejo de Ministros la siguiente frase: "Que ellos hagan las leyes, y que me dejen a mí los reglamentos", dando a entender la capacidad del ejecutivo para manipular las leyes, sobre todo cuando no son detalladas y dejan cabos sueltos.

De todos modos, ninguno de los dos sistemas (horizontal y vertical) suele aplicarse en su pureza. Lo más frecuente es mezclar uno y otro. Así ha sucedido en las Constituciones españolas de 1931 y 1978, como veremos a continuación. Pero queremos advertir antes que de la comparación de ambas no debe deducirse que el diseño del Estado es el mismo en las dos leyes.

A nuestro juicio, hay una diferencia esencial entre estas dos formulaciones: "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" (Art.º 1 de la Constitución de 1931). "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (Art.º 2 de la Constitución de 1978).

Al margen de lo poco afortunada que resulta hoy la expresión "Estado integral" en el primer caso y del énfasis en la indisolubilidad de la patria en el segundo y dejando también de lado el reconocimiento de la existencia de nacionalidades y regiones, en la Constitución de 1931 se admite la posibilidad de regionalizar el Estado. En la de 1978, el Estado

queda articulado desde el principio como Estado regional, como se desprende no sólo del precepto citado, sino también del 144 c), en virtud del cual las Cortes, mediante ley orgánica, pueden sustituir a las Diputaciones y municipios en orden a iniciar el proceso autonómico de las regiones.

En cuanto a distribución de competencias, hay rasgos comunes entre ambas Constituciones, aunque predominan las diferencias. En primer lugar, la de 1931, cuando trata esta cuestión, siempre se refiere expresamente a competencia para legislar, que, como se dijo, se toma como medida de la autonomía política. La de 1978 no especifica la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas (C.A.), sino que habla genéricamente de atribución de competencias. Es de suponer que la letra se interpretará generosamente y no en sentido restrictivo, como sucedería si sólo hubiera lugar para la descentralización administrativa.

La duda se despeja si se tiene en cuenta el art.º 152.1, que obliga a la existencia de Asamblea legislativa a las regiones que accedan a la autonomía por la vía especial que se analiza más adelante.

La Constitución republicana atribuía en exclusiva al Estado la legislación y ejecución de una serie de dieciocho materias (nacionalidad, relación con las Iglesias, relaciones internacionales, seguridad pública extrarregional, pesca marítima, deuda pública del Estado, defensa nacional, régimen arancelario, abanderamiento de buques mercantes, extradición, Tribunal Supremo, sistema monetario y ordenación bancaria, comunicaciones en general, aprovechamientos hidráulicos e hidroeléctricos extrarregionales, sanidad extrarregional, policía de fronteras y extranjería, hacienda del Estado y producción y comercio de armas) (art.º 14).

Para otras catorce materias, la competencia legislativa correspondía al Estado, que podía dejar a las regiones su ejecución (art.º 15). Por último, sobre el resto de las materias, podían tener competencia exclusiva las regiones, tanto en legislación como en ejecución, si así lo disponían los Estatutos aprobados por las Cortes (art.º 16).

Como puede observarse, se combinan los sistemas horizontal y vertical de distribución de competencias, añadiendo una cláusula residual en favor del Estado sobre todas las materias que no estuvieran explícitamente reconocidas en el Estatuto de la región; "pero (el Estado) podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley" (art.º 18), con

lo cual se flexibiliza la atribución de los residuos. Por último, la Constitución reconocía al Estado la posibilidad de dictar leyes de bases para armonizar los intereses generales de la República con los locales. Ahora bien, la apreciación previa de la necesidad de tales leyes correspondía al Tribunal de Garantías Constitucionales (art.º 19).

La distribución de competencias en la Constitución de 1931 queda, pues, regulada por una doble lista de atribuciones exclusivas y la lista de materias compartidas en cuanto a legislación y ejecución, con cláusula residual en favor del Estado. El sistema de 1978 introduce modificaciones que flexibilizan las autonomías, a la vez que adolecen de menor rigor técnico.

El art.º 148 enumera veintidós materias en que las C.A. pueden asumir competencias desde el primer momento, materias que pueden ir ampliándose posteriormente, sin tocar ninguna de las reservadas al Estado. No se aclara si la competencia sobre estas veintidós materias alcanza al ámbito legislativo (aunque ya se dijo antes que suponemos que sí), ni se especifica si, una vez asumidas, corresponden en exclusiva a la C.A. Ambos extremos quedaban claros en la Constitución de 1931. Estas veintidós materias se refieren a organización de las instituciones propias; régimen local de sus municipios; ordenación del territorio; obras públicas y ferrocarriles y carreteras interiores; puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes y su aprovechamiento; medio ambiente; aprovechamientos hidráulicos interiores; pesca interior y fluvial, caza y marisqueo; ferias interiores; desarrollo económico; artesanía; museos, bibliotecas, y conservatorios; patrimonio monumental; fomento de la cultura, enseñanza e investigación; promoción y ordenación del turismo en su territorio; deporte y ocio; asistencia social; sanidad e higiene; vigilancia y protección de sus edificios; coordinación de las policías locales, de acuerdo en este caso con una ley orgánica.

En virtud del art.º 149,1, el Estado se reserva en exclusiva treinta y dos materias, algunas de las cuales se refieren sólo a legislación básica. Cuando no se explicita otra cosa, cabe suponer que se refiere a exclusividad legislativa y ejecutiva. En algunos casos, se reconocen a las C.A. facultadas para desarrollar legislativamente las normas básicas o para gestionar y ejecutar materias reguladas por el Estado. Estas tres modalidades (competencia estatal legislativa y ejecutiva; competencia estatal para dictar sólo las normas básicas, correspondiendo a las C.A. su desarrollo legislativo y ejecución; competencia legislativa estatal y ejecución

descentralizada) se presentan mezcladas entre las treinta y dos materias enumeradas en un sólo apartado del art.º 149.

En la Constitución vigente figura también la cláusula de atribución de materias residuales, pero con contenido sumamente ambiguo. En efecto, parece, en principio, que la cláusula opera en favor de las C.A. cuando dice que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos" (art.º 149.3). Pero inmediatamente parece contradecirse o, al menos, poner trabas y dificultades, pues continúa expresando: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas".

Ambas formulaciones constan una a continuación de otra. La atribución de residuos sólo puede operar en la práctica en favor del poder regional si se admite en los Estatutos una disposición de tenor similar a éste: "Son competencia de la C.A. todas las demás materias no reservadas exclusivamente al Estado en el art.º 149.1 de la Constitución". De no ser así, tiene razón Fernández Rodríguez cuando critica el citado párrafo con estas palabras: "El resultado es fácil de adivinar: por muy ambiciosos que quieran ser los Estatutos siempre habrá olvidos, lagunas y vacíos, amén de la imposibilidad de preveer hoy los nuevos sectores de responsabilidad que aparecerán en el futuro, como han aparecido últimamente las preocupaciones medio ambientales, ecológicas, etc. que las Constituciones de veinte o más años de antigüedad no mencionan; en todos estos casos entrará en juego la competencia estatal. *Los poderes residuales son, pues, finalmente poderes estatales*" (31).

A pesar de las críticas que desde el punto de vista técnico pueden dirigirse hacia el articulado de la Constitución en lo concerniente a distribución de competencias y a otras materias, desde la perspectiva política se denota un avance notable al configurar el Estado español como Estado regional. En este sentido, se ha conectado con las corrientes descentrali-

---

(31) T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (1978) "La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución" en T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (director) *Lecturas sobre la Constitución española*. Tomo I, UNED, Facultad de Derecho, Madrid, 1978, pp. 345-376. Cita de la pág. 353. Subrayada en el original la frase final transcrita.

zadoras más avanzadas, si tenemos en cuenta que el punto de partida era de exacerbado centralismo.

Sin embargo, no debe darse por resuelto con ello el viejo problema español de las reivindicaciones de la periferia. Con la Constitución disponemos de un marco muy adecuado para resolverlo. Pero depende de su aplicación y de la práctica política de los gobiernos la solución definitiva.

Sucede que el enfoque transcrito peca de excesivo juridicismo. Ciertamente, un criterio para medir la autonomía de una nacionalidad/región puede consistir en el examen de la cantidad y calidad de las competencias reconocidas en el Estatuto. Pero es insuficiente, si no se complementa con otras aportaciones, como son la financiera y la política.

Puede suceder que la capacidad legislativa reconocida en un Estatuto sea muy amplia, pero que quede sin apenas contenido por falta de recursos económicos suficientes para sustentar la autonomía legislativa.

La moderna ciencia política considera que, además, deben tenerse en cuenta otras cuestiones, que podrían expresarse como capacidad de decisión del poder periférico frente al central o margen de maniobra del poder regional en términos de correlación de fuerza. Por ejemplo, dos nacionalidades/regiones en que los vectores jurídico y financiero fueran equivalentes, pero con vectores políticos diferentes (gobierno mayoritario en un caso y de coalición en otro; o gobierno autónomo controlado por el partido mayoritario a nivel central en el caso A y por un partido de la oposición en el caso B), darían una resultante autonómica diferenciada, casi con seguridad. Es significativo a este respecto el cambio de actitud que parece observarse en el gobierno de UCD en los momentos actuales en relación al comportamiento del gobierno central en la época de la II República. O también cabe reflexionar sobre el diverso grado de tensión en que se han negociado los Estatutos del País Vasco (hegemonía del PNV, partido vasco equiparable a UCD en lo ideológico, pero con el telón de fondo del problema terrorista), Cataluña (predominio del centro-izquierda, con pacto sui generis desde la socialdemocracia hasta los comunistas) y Galicia (hegemonía del mismo partido a nivel central y de Galicia).

Efectuadas estas matizaciones (\*), volvamos al análisis del diseño jurídico de la cuestión autonómica en la Constitución 1978.

---

(\*) Agradezco los comentarios que sobre este punto me hizo Antonio Kindelán, aunque no es responsable de las ideas vertidas en el trabajo.

## 5. **Las dos vías de acceso a la autonomía: ¿Discriminación entre comunidades autónomas?**

La Constitución de 1978 introduce peculiaridades específicas para algunas Comunidades Autónomas, que merecen un comentario aparte. En esas peculiaridades algunos autores han pretendido atisbar indicios de discriminación, insinuando que la Constitución configura dos tipos de autonomías, unas de primera y otras de segunda categoría.

El tema es suficientemente importante como para dedicarle alguna atención y analizar desapasionadamente el texto constitucional, antes de pronunciarse en uno u otro sentido.

La Constitución consagra, en efecto, dos procedimientos para acceder a la autonomía, que podemos denominar ordinario y especial. Las diferencias entre uno y otro se observan con evidencia analizando los siguientes aspectos:

- Iniciativa del proceso autonómico
- Procedimiento para elaborar el Estatuto
- Tramitación y aprobación del mismo
- Competencias asumibles
- Organos institucionales de la C.A.

### 5.1. Iniciativa del proceso autonómico

Es evidente que la iniciativa del proceso autonómico debe partir de alguna o algunas instancias.

En el procedimiento ordinario la iniciativa parte de las corporaciones locales (Diputaciones, Cabildos y Municipios), debiendo apoyarse en el cumplimiento simultáneo de estas cuatro condiciones:

- a) Que aprueben la iniciativa todas las Diputaciones de la región que pretende constituirse en C.A. o el órgano interinsular correspondiente.
- b) Además, deben apoyarla al menos dos tercios de los municipios totales de la región, aunque en alguna provincia no se alcance la cota.

- c) Además, los municipios comprendidos en esos dos tercios deben representar la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.
- d) Por último, todos los trámites anteriores deben cubrirse en el plazo de seis meses desde que se inician.

Estas condiciones vienen fijadas en el art.º 143,2 de la Constitución. En los casos en que existe régimen preautonómico, la iniciativa de las Diputaciones u órganos interinsulares puede ser asumida por los órganos colegiados superiores preautonómicos, por mayoría absoluta de sus miembros, en virtud de la disposición transitoria primera. Las demás condiciones referentes a municipios, censo y plazo siguen en pie. Los órganos preautonómicos pueden hacer uso de ese derecho durante tres años. Si transcurridos tres años ni las Corporaciones locales ni el organismo provisional han iniciado los trámites, éste último queda disuelto, según la transitoria séptima. Lo mismo sucederá, es decir, ni autonomía ni preautonomía, si la iniciativa no prosperara, en cuyo caso no pueden repetirse el intento hasta que haya transcurrido cinco años.

Dentro también de la vía ordinaria, "las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales" (art.º 144). Es decir, si las Corporaciones locales no toman la iniciativa, ésta puede ser asumida por los órganos preautonómicos o por las Cortes, si así lo reclama el interés nacional, circunstancia que podría apreciarse, por ejemplo, si al cabo de cierto tiempo una o dos regiones han quedado descolgadas.

En virtud de lo dispuesto en la transitoria cuarta, en el caso de Navarra, y sólo en lo concerniente a su incorporación al Consejo General Vasco o al futuro régimen autonómico vasco, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente por mayoría de sus componentes, no de los votantes. Dicha iniciativa debe ser ratificada en referéndum por mayoría de los votos válidos emitidos.

El procedimiento especial está despejado para "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía" (D. transitoria segunda). En estas circunstancias sólo se encuentran Cataluña, Galicia, y País Vasco, que cuentan además con preautonomía.

CUADRO Núm. 2.

DOS PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA AUTONOMIA  
(Referencias legales a la Constitución Española de 1978)

Iniciativa del proceso (*)	Procedimiento para elaborar el estatuto y tramitación	Competencias asumibles	Organos
<p>1. Diputaciones u órganos intermunicipal y 2/3 de los municipios, cuya población represente, al menos, mayoría del censo electoral. Plazo: 6 meses desde el primer acuerdo (artº 143. 2). Sólo puede repetirse el intento pasados 5 años (artº 143. 3).</p>	<p>El Estatuto se elabora por una asamblea de los miembros de las Diputaciones u órgano intermunicipal más los Senadores y Diputados del ámbito de la Comunidad.</p> <p>Se tramita como ley (ha de ser aprobada por los plenos de ambas Cámaras) (artº 146).</p>	<p>Los Estatutos contendrán denominación de la C.A., delimitación territorial, nombre, organización y sede de las instituciones, competencias asumidas y bases para el traspaso de servicios (artº 147. 2).</p>	<p>Sin precisar.</p> <p>A las Comunidades autónomas corresponden competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno (artº 148. 1º).</p>
<p>2. El órgano preautonómico, si existe, puede sustituir a las Diputaciones u órgano intermunicipal (transitoria 1ª), dentro del plazo de 3 años (transitoria 7ª).</p> <p>3. También las Cortes pueden iniciar el proceso (artº 144).</p>	<p>Los Estatutos son leyes orgánicas, cuya aprobación requiere mayoría absoluta del Congreso (artº 81).</p> <p>La reforma de los Estatutos se hará según lo que ellos establezcan, pero requiere aprobación de las Cortes Generales, como ley orgánica.</p>	<p>Las competencias asumidas no pueden sobrepasar las 22 expresadas en el artº 148, al menos hasta transcurridos 5 años (artº 148. 1 y 2).</p>	

(\*) La posible incorporación de Navarra a la preautonomía o al futuro régimen autonómico vasco se regula específicamente por la disposición transitoria cuarta.

CUADRO Núm. 2. (Continuación)

Iniciativa del proceso	Procedimiento para elaborar el estatuto y tramitación	Competencias asumibles	Organos
<p>1. En los casos de Cataluña, País Vasco y Galicia, puede iniciar el proceso el órgano colegiado preautonómico (transitoria 2ª).</p> <p>2. También sigue la vía especial si se inicia por las Diputaciones u órgano intermunicipal, más 3/4 de los municipios de cada provincia, que representen, al menos, mayoría del censo electoral de cada una y se ratifique la iniciativa por mayoría absoluta de los electores de cada provincia en referéndum, según establezca una ley orgánica (art.º 151. 1).</p>	<p>El Estatuto se elabora por la Asamblea de Diputados y Senadores del territorio, convocados por el gobierno y se aprueba el proyecto por mayoría absoluta.</p> <p>Se tramita ante la Comisión Constitucional del Congreso que en dos meses dará o no su conformidad, previa discusión.</p> <p>Si hay acuerdo, se somete a referéndum. Si lo aprueban la mayoría de los votantes, los plenos de las Cámaras lo ratifican y el Rey lo sanciona.</p> <p>Si no hay acuerdo en la Comisión Constitucional, se tramita ante las Cortes como proyecto de Ley y después se refrenda (art.º 151).</p>	<p>Pueden asumir desde el primer momento más competencias que las 22 expresadas en el art.º 148, 1 pero sin abarcar ninguna de las 32 reservadas en exclusiva al Estado por el art.º 149, 1 (art.º 151. 1).</p> <p>La modificación del Estatuto, según lo que en él se prevea con referéndum posterior.</p>	<p>Asamblea legislativa (por sufragio universal).</p> <p>Consejo de Gobierno.</p> <p>Presidente del Consejo.</p> <p>Tribunal Superior de Justicia.</p>

Aún hay otra posibilidad de seguir el procedimiento especial si se cumplen también simultáneamente los siguientes requisitos, establecidos en el art.º 151:

- a) Que aprueben la iniciativa todas las Diputaciones o los órganos interinsulares. (Igual que en la vía ordinaria).
- b) Además, han de aprobarla las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias. En el procedimiento ordinario eran suficientes dos tercios del conjunto de municipios de la región, con lo cual las condiciones se endurecen.
- c) Esos municipios deben representar, además, como en el caso ordinario, mayoría del censo electoral de cada provincia.
- d) Como novedad importante, la iniciativa debe ser ratificada en referéndum por mayoría absoluta de los electores de cada provincia.
- e) El referéndum se convocará en los términos que determine una ley orgánica, para cuya promulgación no hay establecido plazo.
- f) Todos los trámites deberán cubrirse en seis meses, desde que se inicie el proceso.

Como puede observarse, las condiciones para acogerse al procedimiento especial son más duras que las exigidas en el caso de optar por la vía ordinaria, sobre todo por lo que se refiere al referéndum, que debe ser convocado según una ley orgánica. Esta circunstancia hizo pensar a algunos sectores que, en la práctica, las condiciones especiales quedaban reservadas exclusivamente a Cataluña, Euzkadi y Galicia y que los padres de la patria incluyeron el texto del art.º 151.1 de la Constitución más para curarse en salud de futuras acusaciones de discriminación que para abrir puertas a otras regiones. Aproximadamente un año después de promulgada la Constitución, no puede negarse que las condiciones para acogerse al procedimiento especial son notoriamente más duras en comparación con el ordinario, excepto para los tres casos citados. Pero también parece que la regulación legal del referéndum exigido para iniciar el proceso no será obstáculo insalvable.

Ahora bien, ¿qué interés puede existir en seguir uno u otro camino? En efecto, hay ventajas tanto en la fórmula para elaborar y aprobar el Estatuto como en el techo de competencias que pueden asumirse desde el primer momento.

## 5.2. Elaboración del Estatuto

En el primer caso, según lo dispuesto por el art.º 146 de la Constitución, la redacción del Estatuto corresponde a una asamblea integrada por los miembros de las Diputaciones provinciales afectadas (parece referirse a todos los miembros de cada una de las Diputaciones, aunque no está suficientemente claro) o al órgano interinsular correspondiente, más los Diputados y Senadores de todas y cada una de las provincias.

Una vez elaborado, el Estatuto se tramita como ley, lo cual implica que deberá ser publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, sometiéndose al período normal de presentación de enmiendas, enmiendas que serán examinadas por la Ponencia correspondiente. El dictamen de la Ponencia pasará a discusión de la Comisión competente. Terminada la discusión, debe ser aprobado por el Pleno del Congreso de Diputados por mayoría absoluta, dado que los Estatutos son leyes orgánicas, según lo dispuesto por el art.º 81.1. Agotado el trámite en el Congreso, debe pasar al Senado, para someterse a los pasos equivalentes, hasta su aprobación final en el Pleno por mayoría. Si el Estatuto salido del Congreso experimentara modificación en el Senado, las complicaciones aumentan, puesto que deberá constituirse una comisión conjunta Congreso-Senado, cuyo dictamen será sometido a la aprobación de las Cámaras.

El tiempo que dura todo el procedimiento de aprobación no puede concretarse a priori, pero es indudablemente más largo que el requerido por la vía especial. En este caso, la elaboración corresponde a la Asamblea de Parlamentarios formada por todos los Diputados y Senadores del ámbito afectado por el Estatuto, sin intervención de las Corporaciones locales. La convocatoria corresponde al Gobierno. Una vez aprobado el proyecto por mayoría absoluta de los parlamentarios, se remite directamente a la Comisión Constitucional del Congreso, que en el plazo máximo de dos meses lo estudiará junto con una delegación de la Asamblea que lo elaboró. Si hay acuerdo entre las dos partes, se someterá a referéndum en las provincias del ámbito del Estatuto, debiendo ser refrendado por mayoría de votos emitidos en cada provincia. Después ha de ser ratificado por los plenos de las Cámaras de las Cortes, que sólo pueden decir si o no, sin posibilidad de presentar y discutir enmiendas.

Obsérvese que, si hay acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea, los trámites se simplifican y se acortan muchísimo, sin que el proyecto pueda ser enmendado por las Cortes. A

cambio, se exige el referéndum que decidirá qué provincias aceptan y cuáles rechazan la autonomía ofrecida en el Estatuto. Es una notable ventaja sobre la tramitación exigida en los casos ordinarios.

Ahora bien, si no hay acuerdo en y con la Comisión Constitucional, seguirá los pasos descritos en el procedimiento ordinario, desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Después de la aprobación en las Cortes deberá ser sometido a referéndum, con lo cual el interés por llegar a un acuerdo previo aumentará con toda probabilidad.

### 5.3. Competencias asumibles y órganos institucionales

La última diferencia importante se refiere a competencias que pueden asumir la C.A. Como ha quedado expuesto más arriba, el Estado se reserva en exclusiva treinta y dos materias, citadas en el art.º 149,1. Por otro lado, el art.º 148.1 enumera veintidós en que las C.A. pueden asumir competencias. Posteriormente, transcurridos cinco años y previa reforma de los Estatutos, pueden ampliar su campo de actuación tanto cuanto quieran, pero siempre salvando las que se atribuyen en exclusiva al Estado (art.º 148.2).

Ahora bien, la elevación progresiva del techo de autonomías de las C.A. sólo afecta a las que sigan el procedimiento ordinario. En cambio, Cataluña, Euzkadi y Galicia y aquellas otras regiones que sean capaces de salvar las condiciones que antes se han expuesto para seguir el procedimiento especial, pueden alcanzar el tope que deseen desde el primer momento, sin esperar ningún tiempo, siempre, claro está, dentro de los límites marcados por la Constitución (32).

La diferencia en cuanto a posibilidad de atribuirse más competencias o sólo las enumeradas en el art.º 148.1 es con mucho la más importante de todas. Más aún, todas las demás que afectan la iniciación del proceso, procedimiento para elaborar el Estatuto y tramitación del proyecto hasta su aprobación final no son otra cosa que mecanismos para dificultar o facilitar el acceso al techo autonómico máximo desde el primer momento.

---

(32) Compartimos en esta cuestión la interpretación de García Enterría en su artículo titulado "El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico", publicado en EL PAIS los días 7 y 8 de marzo de 1979.

Debe quedar bien claro, no obstante, que no se trata de que constitucionalmente a unas C.A. se conceda más autonomía que a otras. Lo que sucede es que en general se establece un periodo mínimo de cinco años de rodaje. En los tres casos especiales esa condición no existe. Pero transcurrido el espacio de tiempo en que cada C.A. ha podido medir sus fuerzas y sus conveniencias absolutamente nada impide que todas alcancen exactamente el mismo techo autonómico.

En cuanto a organización institucional de las C.A., las que sigan el procedimiento especial necesariamente se basarán en la existencia de, al menos, cuatro órganos, que son:

- a) Asamblea legislativa elegida por sufragio universal.
- b) Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- c) Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey.
- d) Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

En consecuencia, el art.º 152.1 configura una articulación de esas C.A. con los tres poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial), sin perjudicar nada sobre otros órganos regionales posibles. Obligatoria-mente, por tanto, las C.A. que adopten el procedimiento especial deberán hacer constar en sus Estatutos las instituciones fundamentales señaladas.

Nada se dice, en cambio, sobre la organización institucional de las regiones que sigan el procedimiento ordinario. La única referencia es la del art.º 148.1. 1.º y en virtud de la cual, las C.A. podrán asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno.

No parece correcto concluir, en consecuencia, que las C.A. ordinarias no tendrán órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Eso dependerá de las decisiones que ellas adopten, dado que tienen capacidad para establecer los tres poderes. Se desprende de la Constitución que tal posibilidad existe desde el primer momento, sin esperar cinco años ni ningún tiempo, dentro siempre del ámbito de las materias que constitucionalmente asuman.

La Constitución, en consecuencia, obliga a todas las C.A., excepto a tres, a esperar un mínimo de cinco años desde la aprobación del primer Estatuto para asumir nuevas competencias. Utilizando un símil, parece que se exige un rodaje antes de lanzarse a nuevas cotas de autonomía y

que se admite como rodaje el haber plebiscitado afirmativamente Estatutos de autonomía durante la segunda República. Después no hay limitación de velocidad para nadie ni diferencia en los puntos de destino descentralizados.

En este sentido, y sólo en este, admitimos una discriminación. Pero no compartimos el juicio crítico de Fernández Rodríguez (33), que sitúa la discriminación en la capacidad para disponer o no de Asamblea legislativa. En su opinión, "Las Comunidades especiales son entidades políticas *strictu sensu*, dotadas de auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas ("la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea legislativa..."), que es justamente, la divisoria entre la descentralización política y la descentralización administrativa. Las comunidades de Derecho Común carecen, por el contrario, de ese poder legislativo propio".

Como antes hemos indicado, según nuestra interpretación, las C.A. ordinarias tendrán poderes legislativos también, si así lo desean y lo hacen constar en sus Estatutos, dado que son competentes para organizar sus instituciones autonómicas.

Pero es innegable que la polémica y los recelos respecto a la existencia de trampas disimuladas que impidan ampliar los techos autonómicos existen. A título de ejemplo, además de la interpretación doctrinal antes referida, se pueden citar dos casos más, en el plano político y en el legislativo, aún no resueltos del todo.

Como es sabido, en la redacción del anteproyecto de Estatuto para Andalucía se planteó una discusión nada despreciable sobre la inclusión o no del término "nacionalidad". Al parecer, una de las razones aducidas en favor de la inclusión expresa era la interpretación de que las nacionalidades podrían llegar a dictar normas legislativas en materia de competencia estatal, en los términos del art.º 150 de la Constitución, según ha escrito el diputado socialista Joaquín Navarro (34).

Notoria es la perspicacia de una de las enmiendas que el Grupo Parlamentario Comunista presentó al proyecto de Ley sobre Financiación de

---

(33) T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (1978), "La organización territorial del Estado..." op. cit., pág. 351.

(34) J. NAVARRO, "Andalucía, una nacionalidad"; EL PAIS, 5-8-1979.

las Comunidades Autónomas. En efecto, el art.º 17 del proyecto del Gobierno señala que "las Comunidades Autónomas regularán por sus *órganos competentes*, de acuerdo con sus Estatutos... "una serie de materias en el ámbito tributario y financiero. El órgano competente puede ser una Asamblea Legislativa o el ejecutivo. Por eso la enmienda propone que se redacte el encabezamiento del artículo de la siguiente manera: "Se regulará *necesariamente mediante Ley votada en las respectivas Asambleas Legislativas* de las Comunidades Autónomas..." lo concerniente a presupuestos y tributos, dejando para el Consejo de Gobierno la posibilidad del desarrollo reglamentario que corresponda. En la motivación de la enmienda se expone sin ambages que "debe quedar despejada cualquier duda respecto a la posibilidad de que todas las Comunidades Autónomas cuenten entre sus instituciones básicas, si lo desean, con una Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 148.1. 1.º de la Constitución" (35).

La discusión del proyecto está parada cuando se redacta este trabajo y se desconoce qué destino tendrá la enmienda. Tanto si es aceptada como si resulta rechazada, las dudas quedarán definitivamente despejadas en un sentido o en otro.

## 6. Consideraciones finales

Tras el pormenorizado análisis precedente sobre las dos vías de acceso a la autonomía, disponemos de suficientes elementos de juicio para adelantar algunas conclusiones sobre la articulación de las autonomías en la Constitución española de 1978.

*Primero.* Las distribución de competencias entre el Estado y las C.A. no ha tenido en cuenta los planteamientos musgravianos de asignar al Estado la función redistributiva y la estabilizadora, descentralizando, eso sí, la provisión de determinados bienes y servicios. Pero tampoco se ha enfrentado con tal planteamiento. Simplemente, los redactores del texto constitucional han ignorado las polémicas entre economistas y han ido a la búsqueda de soluciones de compromiso político, según los problemas reales planteados en la sociedad española. Es una actitud lógica en políticos y en expertos en ciencia política. Sucede, sin embargo, que en reali-

---

(35) GRUPO PARLAMENTARIO COMUNISTA, *Enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*. Mimeografiado, Madrid, 16 de agosto de 1979.

dad podría decirse que la recomendación de Buchanan de descentralizar lo que los ciudadanos acuerden, a través de sus instituciones colectivas y representativas, no ha traspasado las barreras musgravianas. A título de ejemplo, recordamos que es competencia exclusiva del Estado la Hacienda general del Estado y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por otro lado, serán las Cortes Generales quienes decidan sobre la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. De manera indirecta, pues, y en principio, las funciones de estabilización y redistribución corresponden exclusivamente al Estado.

No obstante, debe tenerse en cuenta lo que se señaló en el apartado 3 de este trabajo sobre la imposibilidad de deslindar el campo y contenido de las actividades estabilizadoras, redistribuidoras y suministradoras de bienes y servicios. Por otro lado, el Banco de Bilbao, a través de una de sus publicaciones, opina de modo más contundente que no existe en la Constitución "la exigencia de que los presupuestos de las Comunidades Autónomas se elaboren en equilibrio, lo que tiene implicaciones en la iniciativa de la elaboración y ejecución de la política económica". Por mi parte, no veo inconveniente en admitir tal interpretación, siempre que se admita a la vez algo tan razonable como la necesidad de una coordinación por parte del Estado a nivel de bases de la planificación general de la actividad económica, según señala la propia Constitución en su artículo 149.1, 13.º. De hecho, el art.º 16 del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas reconoce la posibilidad de emitir Deuda Pública. Pero coherentemente con lo que antes también he expresado (ver nota 32), me parece que se fuerza demasiado el texto constitucional cuando el mismo Banco afirma que "*no puede hablarse de un techo*" para las competencias de las C.A. (subrayado en el original), por mucho que se invoque el art.º 150.2, que dice que "el Estado podrá transferir o delegar en las C.A., *mediante Ley Orgánica*, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean *susceptibles de transferencia o delegación*". (Aquí los subrayados son míos, no de la Constitución). (36).

*Segundo.* El Estado español queda articulado como Estado regional, lo cual representa un paso más avanzado que el de la Constitución de 1931, en que se admitía sólo la posibilidad de regionalizar el Estado integral. La descentralización política, y no sólo administrativa, ha tomado carta de naturaleza al reconocerse expresamente como necesaria la

---

(36) BANCO DE BILBAO. *Situación*, septiembre 1978, p. 19.

Asamblea legislativa en las regiones de procedimiento especial y dejar en libertad a las demás para dotarse de los órganos institucionales que prefieran.

*Tercero.* En la Constitución se arbitran dos procedimientos para acceder a la autonomía. La diferencia esencial consiste en que Cataluña, Euzkadi y Galicia pueden alcanzar desde el primer momento el techo autonómico que deseen asumir, sin sobrepasar las limitaciones establecidas en el art.º 149.1, que se refiere a materias de competencia estatal exclusiva.

Las restantes C.A. deberán esperar un mínimo de cinco años para elevar su nivel autonómico por encima de las veintidós materias relacionadas en el art.º 148.1.

Las restantes diferencias son secundarias frente a ésta y se limitan a frenar las posibilidades de que otras regiones recorran el camino en menos de cinco años después de aprobado el primer Estatuto. Pero, pasado ese período, nada impide a ninguna Comunidad que acceda al nivel de autonomía que prefiera.

Por los demás, existe un claro precedente en la Constitución italiana de 31 de enero de 1947, que en su art.º 116 va más allá que la española, al establecer para determinadas regiones "formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados por las leyes constitucionales". Se ha exagerado al decir que las regiones de Estatuto especial son en Italia subdesarrolladas y las españolas muy industrializadas. Con ello parece insinuarse que en Italia se favorecía a regiones subdesarrolladas y en España a las más desarrolladas. Seguramente a los gallegos les gustaría que fuera cierta la afirmación, pues conocen el nivel de subdesarrollo de sus zonas interiores. Ahora bien, Cataluña y País Vasco sí son regiones industrializadas, como también lo es Madrid, que, en cambio, ni siquiera tenía preautonomía al aprobarse la Constitución. Es decir, entre las regiones/nacionalidades con acceso al procedimiento especial, ni son industrializadas todas las que están, ni están todas las que son.

*Cuarto.* Las más importantes limitaciones al ejercicio práctico de la autonomía pueden venir no tanto del lado constitucional como del financiero.

Las comunidades que afirman que la autonomía sin dinero no es autonomía tienen razón. Pero también la tienen las regiones pobres cuando expresan sus temores de que la nueva articulación del Estado no les sirva en absoluto para salir del subdesarrollo. Es más, las limitaciones financieras pueden afectar más a las regiones pobres en recursos que a las ricas. Todo depende de: a) cómo se configuren las haciendas regionales en los respectivos estatutos; b) lo que establezca la ley orgánica sobre competencias financieras de las C.A. prevista en el art.º 157.3 para armonizar criterios y resolver posibles conflictos; c) cuán importante sea y cómo se distribuya el Fondo de Compensación interterritorial, cuya finalidad es la de corregir los desequilibrios regionales; d) cómo se garantice en los Presupuestos Generales del Estado un nivel mínimo de prestación de servicios en todo el territorio español.

Estos cuatro condicionantes no están inventados, sino extraídos de la Constitución. Los problemas que suscitan son múltiples, pero no pueden despacharse en un párrafo. Tienen entidad más que suficiente para dar lugar a otros trabajos.

**RESUMEN:**

Tradicionalmente se ha venido considerando dos modelos de Estado: el Unitario Centralizado y el Federal, siendo reciente la incorporación del modelo Regional en la configuración de la estructura política del Estado.

Laureano Lázaro, en la primera parte de este trabajo, analiza detalladamente los pros y contras de cada uno de estos modelos desde la óptica teórico-doctrinal. Señalando que son las externalidades, las economías de escala y la participación ciudadana los tres aspectos fundamentales a considerar en cada uno de los modelos.

En la segunda parte, tras señalar las principales notas diferenciadoras de las Constituciones de 1931 y 1978, se enfrenta a uno de los temas más polémicos de la actual Constitución, el referente a las vías de acceso que las distintas comunidades españolas tienen para alcanzar su autonomía.

**RESUME:**

Traditionnellement on a considéré deux modèles d'état: l'unitaire centralisé et le fédéral, y étant récent l'incorporation du modèle régional à la configuration de la structure politique de l'Etat.

Laureano Lázaro, dans la première partie de ce travail, analyse avec détail le pour et le contre de chacun de ces modèles selon une optique théorique-doctrinale. En soulignant que ce sont les externalités, les économies d'échelle et la participation des citoyens les trois aspects fondamentaux à considérer dans chacun des modèles.

Dans la deuxième partie, après souligner les principales notes différentielles aux Constitutions de 1931 et 1978, il fait face à l'un des sujets les plus polémiques de la Constitution actuelle, celui qui fait référence aux voies d'accès que les différentes communautés espagnoles ont pour atteindre son autonomie.

**SUMMARY:**

Traditionally two forms of State have been considered: The Centralized Unitary and the Federal. Recently a new configuration in the political structure of the State has been added: The Regional model.

Laureano Lázaro, in the first part of the article, analyzes in detail the pros and cons of each one of these forms, from a theoretical and doctrinal point of view. He points out the three fundamental aspects in each one of the models, namely, the externalities, the scale economies and the citizens participation.

In the second part of the article, after indicating the main differences between the Constitutions of 1931 and 1978, he faces one of the most polemic issues of the present Spanish Constitution, namely, the different ways of access that the various Spanish Communities have in order to attain their autonomies.

