

# Descentralización, globalización y pacto local

---

**Andrés Fernández Díaz**

Catedrático de la Universidad Complutense.

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

*«Dos son las manos con las que toda ley tiene el poder de obligar; la una es la de la justicia, la otra la de la posibilidad, y cada una de ellas está moderada por la otra, dado que si bien hay muchas cosas posibles que no son justas, nada, sin embargo, es justo que no sea al mismo tiempo posible.»*

GIORDANO BRUNO: *Expulsión de la bestia triunfante*, 1584

En el año 1774 el gran filósofo del «iluminismo» napolitano Gaetano Filangieri escribía en su *Riflessioni*: «¿Qué es la feudalidad? Es una especie de gobierno que divide el Estado en muchos pequeños estados, la soberanía en muchas pequeñas soberanías, que no reparte el ejercicio de la autoridad, sino que divide, distrae y aliena el poder mismo, que rompe los lazos sociales en vez de estrecharlos, que da al pueblo muchos tiranos en vez de un solo rey, y al rey muchos obstáculos para hacer el bien»<sup>1</sup>. Retenga el lector el mensaje contenido en estas líneas y repare en lo fácil que resultaría transportarlo a la realidad de nuestros días; añada a ello que el modelo federal de organización política fue esencialmente concebido para unir lo que originariamente era fragmentario y no para separar arbitraria e innecesariamente lo que siempre estuvo unido. El resultado, explicablemente, no puede ser otro que el de experimentar una perturba-

---

<sup>1</sup> VILLANI, Antonio (1990): p. 58.

dora inquietud, no por nostalgia de las «luces» o desencanto del postmodernismo, los dos extremos del intervalo imaginario dentro del cual el hombre sensible se interroga, sino por la mediocridad que nos envuelve y por la linealidad que inspira nuestra conducta que desembocan, inexorablemente, en el escamoteo del debate y en la práctica peligrosa del manejo de un consenso forzado y aparente. Nada de lo importante y esencial se discute, nada se debate, todo se da por asumido, y pocas cosas hay tan peligrosas e incluso inmorales como los juicios de valor implícitos o no oportunamente explicitados.

Pero no vamos a recurrir a la cobardía del ejemplo, como decía Pessoa, siempre útil y tentador para explicar, fundamentalmente, las «cosas imposibles». Tan sólo ocasionalmente, y cuando sea imprescindible, haremos referencias a casos, países o experiencias concretos, intentando centrarnos en los argumentos y, cuando sea posible, en los modelos y teorías que puedan arrojar luz y profundizar en el conocimiento de la materia que nos ocupa y que, en este trabajo, se centra en la relación existente entre descentralización y justicia, teniendo lógicamente en cuenta el proceso de globalización en el que estamos inmersos, así como las posibilidades de conceder más protagonismo y competencias a las Corporaciones Locales, en la línea de lo que en nuestro país hemos dado en llamar pacto local.

La primera cuestión que hay que abordar es la que se refiere a los argumentos a favor o en contra de la descentralización, así como a la graduación eventualmente más aconsejable que habría de conferírsele a este proceso. Así, podríamos hablar de una simple descentralización administrativa, por un lado, o de la configuración de un auténtico estado federal, por otro, a lo que hay que añadir modalidades especialmente originales y complejas que superan con creces los extremos de este intervalo, como sucede, por ejemplo, con la fórmula o experiencia española del denominado «Estado de las autonomías». En la literatura más extendida se suele definir un gobierno descentralizado como aquel en el que un número de regiones o comunidades se ponen de acuerdo para formar una federación de «países» o gobiernos en la que existe un gobierno central o federal que tiene como misión fundamental coordinar las actividades de los entes territoriales que lo integran o componen<sup>2</sup>. Evidentemente,

---

<sup>2</sup> Utilizamos el término «países» en vez de la expresión «Estados» con el fin de evitar confusiones, aunque haya casos, como el de los Estados Unidos, en los que los estados y los distintos gobiernos locales constituyen las partes del todo aglutinadas y coordinadas por el gobierno central o federal.

éste es un tipo de definición que prácticamente identifica descentralización con federalismo, respondiendo, quizás, a una tendencia irreversible de nuestros tiempos.

Con independencia de si esa identificación resulta oportuna y deseable, podemos afirmar como un primer postulado que el grado de centralización o descentralización –según se mire– varía en función de la autonomía que los gobiernos regionales o locales posean respecto a las decisiones sobre gastos e impuestos. Un segundo postulado tendría que resaltar el hecho de que el gobierno federal o central ha de desempeñar una tarea coordinadora y de provisión y oferta de aquellos servicios que poseen claramente un interés nacional, más allá del estrictamente local<sup>3</sup>.

Sobre esta base procede plantearse cuáles son las ventajas e inconvenientes de los diferentes niveles de descentralización, por una parte, y cuál sería el más adecuado para cada tipo de actividad o función, por otra. A este respecto, y como si de un tercer postulado se tratase, existe unanimidad en cuanto a las ventajas de la descentralización en materia de asignación, así como en lo relativo al hecho de que las políticas económicas de estabilización y redistributiva son, sin duda, más propias de un gobierno central. Pero, obviamente, ni los procesos ni las actuaciones de los diferentes niveles son separables. Por ello, decisiones que cabrían calificar de adecuadas y aconsejables en el ámbito local o regional podrían incidir de manera no tan positiva en la política global (de estabilidad y distributiva) llevada a cabo por el poder central. Una vez más, el «afortunadamente» inapelable principio de emergencia se impone a la lógica pobre y reduccionista de los procesos aditivos. La tarea coordinadora del gobierno central o federal resulta, pues, a todas luces irrenunciable, debiendo superarse todo tipo de recelos, complejos o reticencias.

El cambio de panorama, en lo que a la descentralización se refiere, es de tal entidad que incluso, al parecer, Francia abandona definitivamente la tradición centralista jacobina, que arrastraba desde la revolución de 1789, y en una nueva Constitución apuesta por una República descentralizada en la que, además de las comunas y los departamentos, se introduce la región como colectividad a la que el Estado reconoce constitucionalmente e irá transfiriendo competencias.

Hay que añadir, como reflejo del nuevo estado de cosas, el predicamento y la importancia que está adquiriendo en estos últimos

---

<sup>3</sup> BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1982): p. 195.

tiempos el concepto o la idea de *devolution*, entendida como el proceso mediante el cual un estado con una constitución unitaria puede decidir por un número de razones «retornar» o «traspasar» poderes y competencias a las asambleas regionales. Una de las razones más habituales que suele esgrimirse para descentralizar la autoridad política es la creencia que ello responde de mejor manera a las necesidades de las comunidades locales. Pero al mismo tiempo la *devolution* puede constituir una respuesta a las presiones políticas por parte de grupos nacionalistas y partidos. En ocasiones, no resulta fácil determinar si una constitución es federal o unitaria cuando se produce un «retorno» sustancial de poderes. Como dice Eric Barendt<sup>4</sup>, «The Spanish Constitution of 1978 is particularly hard to characterize». Pero ésta es una cuestión sobre la que vamos a entrar en breve con cierto detenimiento.

\* \* \*

Se precisa una mente especialmente fina y rigurosa para manifestarse de manera clara e inequívoca sobre la influencia de la descentralización sobre la eficiencia y la justicia. El primer escollo lo encontramos cuando se pretende definir lo que queremos decir al hablar de descentralización, término excesivamente impreciso y no exento de equívocos y de interpretaciones dispares. En auxilio o a modo de compensación de estas carencias nos hallamos con el hecho de que la casi totalidad de los textos se refieren al tema recurriendo a la fórmula más cómoda y asumida del federalismo<sup>5</sup>. A ella también nos referiremos, con independencia de que la realidad puede resultar más corta o, por el contrario, sobrepasar o ir más allá de lo establecido, como, ya lo hemos dicho, es el caso de España.

Como primera medida se impone enunciar y recapitular los principios que definen y caracterizan el federalismo, y para ello acudiremos a la obra ya clásica de Brown y Jackson (1982). En ella se resu-

---

<sup>4</sup> BARENDT, Eric (1998): p. 59. HOPKINS, John (2002): pp. 25-26.

<sup>5</sup> La idea de federar los Estados o las ciudades no es nueva y ya estuvo presente en la Grecia Antigua y en el Imperio Romano. De ella se ocupó Montesquieu en *L'esprit des lois*, y de una forma especial Kant, que en 1874 se aproximaba al problema, aunque es en 1795 cuando habla de una federación de Estados libres que debe reposar en pactos y tratados que les permitan sellar alianzas voluntarias en unos términos de los que deriva un mutuo aprovechamiento. En realidad esta forma federativa de Kant es lo que hoy en terminología y concepción jurídicas llamaríamos una «confederación». Posteriormente los británicos Albert V. Dicey en 1885 y James Bryce en 1901 fueron los primeros en incluir el federalismo en el estudio de los sistemas políticos. Ver GOYARD-FABRE, Simone (1997): pp. 368-378. Ver también ELAZAR, Daniel J. (1977): pp. 749-759.

men o sintetizan estos principios, en los que indicamos a continuación: *principio de diversidad*, *principio de equivalencia*, *principio de redistribución centralizada*, *principio de estabilización descentralizada*, *principio de corrección de los efectos «spillovers»*, *principio de neutralidad locacional*, *principio de igualación de la situación fiscal* y, finalmente, *principio de provisión de los servicios públicos esenciales*. Se trata, pues, por una parte, y partiendo de la diversidad deseada o asumida, así como de la garantía de los servicios mínimos, de buscar el equilibrio entre lo que se percibe y se paga en el marco de la distribución de la gestión de los servicios entre los distintos niveles territoriales y, por otra, de velar celosamente por la tarea irrenunciable de lograr los objetivos de las políticas de estabilización y redistributiva, sin olvidar evitar o paliar los efectos perversos que terminan conduciendo a asignaciones ineficientes<sup>6</sup>.

Partiendo de estos principios o características podemos aproximarnos al conjunto de ventajas e inconvenientes del federalismo y definirlos de manera a la vez más amplia y precisa de lo que hasta ahora lo hemos hecho. Entre las ventajas suele considerarse una mayor proximidad y sintonía con los gustos y necesidades de las regiones y Corporaciones Locales que integran o componen los entes territoriales, así como un estímulo a la competencia entre los distintos gobiernos de dichas comunidades mediante la experimentación y la innovación, todo lo cual redundaría en una mejor asignación de bienes y servicios. Entre los inconvenientes cabe citar, a su turno, las externalidades o efectos desbordamientos que producen o generan unas comunidades sobre otras y que requieren la intervención de la Administración o del gobierno central, el no aprovechamiento de las economías de escala, tanto en la dotación de bienes públicos como en la recaudación de impuestos, así como la ineficiencia de los sistemas impositivos cuando se desciende a los niveles regionales y locales en lo que a capacidad normativa se refiere, a lo que hay que añadir, finalmente, los efectos negativos en la distribución de la renta<sup>7</sup>. Los tres primeros inconvenientes afectan de manera clara y directa a la eficiencia, en tanto que el último de ellos se relaciona con la equidad, los dos pilares, como ya hemos visto, de nuestro análisis.

En realidad, el problema podría plantearse en términos de optimización, y se trataría entonces de encontrar un modelo óptimo de federalismo considerando las ventajas y los inconvenientes mencio-

<sup>6</sup> BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1982): pp. 210-211.

<sup>7</sup> ROSEN, Harvey S. (1999): pp. 478-483. Ver también ATKINSON, A. B., y STIGLITZ (1980): p. 552, así como STIGLITZ, J. E. (2000), pp. 727-753.

nados. Ello supone decidir, por una parte, respecto al peso relativo o participación en los gastos públicos de cada una de las Administraciones (central o federal, regional y local) y, por otra, en relación a la distribución de los ingresos impositivos entre las mismas, así como a la posibilidad de poder gozar de capacidad normativa en los diferentes niveles de gobierno. Ambas cuestiones presentan una gran complejidad, y en ellas residen los elementos que podrían permitir la definición y el diseño de un modelo de organización federal acorde con las necesidades y objetivos de nuestro tiempo.

Comencemos con la primera de estas cuestiones partiendo, a modo de ilustración, del cuadro siguiente:

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO (EN %)				
	Central	Regional	Local	Total
USA	54	22	24	100
Austria	69	14	17	100
Alemania	63	20	17	100
España	48	36	16	100
Media países federales	55	25	20	100

Fuentes: Rosen (1999), Utrera (2000), Ministerio de Hacienda (2000 y 2001) y Ministerio de Administraciones Públicas (2002).

Obsérvese el hecho significativo de que en estas cifras estamos comparando porcentajes de gastos según niveles de gobierno correspondientes a tres países que poseen un modelo federal y a un cuarto –España– que no lo tiene, y, sin embargo, es este último el que presenta un mayor grado de descentralización regional. Llama también la atención el elevado porcentaje de los gastos de la Administración local en el caso de los Estados Unidos, que puede considerarse el modelo prototipo de los estados federales. Ello se debe a la gran importancia que se le concede a este nivel de gobierno en la asignación de determinados tipos de gasto que, como el de educación, se eleva al 70 por ciento del total, en tanto que se reserva al gobierno federal o central la totalidad de gastos en defensa y seguridad social, y un porcentaje muy importante a la Administración regional (*states* en USA) en capítulos relativos a autopistas, comunicaciones y bienestar público (entre el 55 y el 60 por ciento)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ver ROSEN, Harvey S. (1999): p. 474.

Detengámonos brevemente en la experiencia española y recordemos como punto de partida el artículo 137 de la Constitución de 1978: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.» Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, cabe hablar, atendiendo al sistema de financiación, de Comunidades Autónomas de régimen foral, por una parte, y Comunidades Autónomas de régimen común, por otra. Las primeras son aquellas en las que las administraciones territoriales tienen reconocidos la gestión y el rendimiento de la mayor parte de los impuestos, a la vez que contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado, es decir, correspondientes a servicios no asumidos, transfiriendo una cantidad acordada que en el País Vasco se denomina «cupo» y en el caso de Navarra «aportación». Las segundas (las Comunidades Autónomas de régimen común) se financian fundamentalmente a través de transferencias del Estado, de tributos cedidos y de tributos propios<sup>9</sup>. De hecho, a partir del año 2002 podrán disponer de un amplio abanico de impuestos a gestionar, entre los que se incluyen el 33 por ciento del Impuesto sobre la Renta y el 35 por ciento del IVA recaudados, y de la transferencia de capacidad normativa respecto a algunos de ellos.

Finalmente, todavía en el nivel intermedio de las Comunidades Autónomas, y volviendo a la vertiente importantísima de los gastos, puede afirmarse que con el avance de las transferencias, especialmente en sanidad y educación, su volumen consolidado estará ya superando el 35 por ciento del total<sup>10</sup>.

El avance en el gobierno o nivel regional ha sido realmente espectacular, especialmente si se compara con la evolución experimentada en la Administración local. Tomemos, por ejemplo, el dato de la deuda total de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en los años 1995 y 2001. Para las primeras, la deuda pasó de 3 a 6,4 billones de pesetas, en tanto que en las Corporaciones Locales se mantuvo prácticamente constante al pasar de 3 billones en 1995 a 3,1 en diciembre del año 2000. La diferencia entre las respectivas evoluciones se acentúa aún más si retrocedemos en el tiempo al inicio del funcionamiento del modelo emanado de la Constitución Española, poniéndose de relieve la clara preferencia otorgada a las regiones respecto a (o en detrimento de) los niveles lo-

---

<sup>9</sup> Ver Ministerio de Hacienda (2000): pp. 9-14.

<sup>10</sup> Ver UTRERA, Francisco (2000): pp. 731-733.

cales. No obstante, el pacto local o la reforma de su financiación que se están configurando permite pensar en un cambio en el actual estado de cosas<sup>11</sup>.

Fortalecer la Administración local incluso a costa de la Administración intermedia o regional tiene sentido, ya que responde, por una parte, al principio de mayor cercanía a los gustos y necesidades de los ciudadanos, en cuanto al gasto, y a la conveniencia de una mayor claridad y percepción respecto a la presión fiscal que se soporta. Pero al mismo tiempo constituye un instrumento o una estrategia para alejar o combatir cualquier tentación de tipo soberanista, más probable en los gobiernos regionales, y totalmente descartable en el nivel local. La cuestión clave reside en saber si esa, a este respecto, mayor descentralización de la gestión local debe llevarse a cabo tanto en el capítulo de los gastos como en el de los ingresos, existiendo muchas y serias dudas, especialmente en este último, es decir, en lo que atañe a la financiación local. Más adelante volveremos sobre ello.

\* \* \*

Estamos hablando, en un sentido amplio, de descentralización, y recordemos que de manera inevitable ubicábamos nuestro análisis en el marco de la globalización, sobre cuyo contenido, significado y alcance nos ocupábamos en un trabajo reciente<sup>12</sup>. Resulta por ello obligado detenerse por un instante en una reflexión en torno a la pertinencia o posibilidad de considerar conjuntamente ambos términos y de conciliar entre sí lo que encierra cada uno de ellos.

Lo bueno y lo malo de la globalización fue puesto sucintamente de relieve en el artículo de referencia, apuntando tanto sus virtudes

---

<sup>11</sup> En la actualidad casi el 40 por ciento de los ingresos municipales proceden de las transferencias, pudiéndose hablar de un porcentaje similar de ingresos mediante impuestos directos, con claro predominio de los impuestos sobre bienes inmuebles. El marco legal está integrado, fundamentalmente, por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 391/1988, de 28 de diciembre, con modificaciones introducidas por la Ley 25/1998, de 13 de julio. El nuevo modelo que se aborda en el *Libro Blanco de la Financiación Local* parece centrarse con demasiado énfasis en la supresión del Impuesto de Actividades Económicas y en los cambios necesarios en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles con el fin de compensar la pérdida de ingresos derivada de dicha supresión. Pero una vez más hay que decir que resulta ineficiente e inadmisibles un enfoque basado exclusivamente en el criterio recaudatorio. Dado que el ciudadano español soporta impuestos comunitarios, estatales, autonómicos y locales, es preciso resaltar la imperiosa necesidad de abordar cualquier tipo de reforma con una visión global. Ver CALLE SAIZ, R.; GONZALO Y GONZÁLEZ, L. (2000): páginas 169-178, y SIMÓN ACOSTA, E. (2000): pp. 179-198.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2002), pp. 270-282.

y posibilidades como sus eventuales defectos y limitaciones. En efecto, comenzábamos afirmando que la globalización «iguala» artificialmente, identifica convergencia nominal con convergencia real, confunde de manera interesada los condicionantes o las hipótesis de partida con la realidad. Todo lo cual, inevitablemente, redundaba en un agravamiento de los problemas y de las diferencias.

No obstante, en el campo específico de la Economía cabe hablar de globalización como un término que se refiere al desplazamiento hacia una economía mundial más integrada e interdependiente, en la que surgen como componentes fundamentales la integración de los mercados y de la producción, la desaparición de barreras y el cambio tecnológico. Pero cuando señalamos los peligros y las distorsiones que pueden derivarse de la globalización es porque estamos reparando en el contenido y en el significado que habitualmente se le está asignando al término y al concepto, y que no coincide precisamente con la definición que acabamos de esbozar.

En efecto, por globalización se entiende el acceso de manera generalizada a Internet y la desaparición progresiva del mecanismo de funcionamiento de muchos mercados; por globalización se entiende el predominio aplastante de empresas, títulos o valores correspondientes al ámbito de las telecomunicaciones, con independencia de su grado de virtualidad y del carácter artificial que permiten adivinar la alta probabilidad de encontrarnos con peligrosas burbujas financieras; por globalización se entiende la tendencia irrefrenable a constituir oligopolios en estos sectores estratégicos que, en no pocos casos, se han desplazado del área de la actividad pública a la privada mediante el correspondiente proceso de privatización; por globalización se entiende, en definitiva, un proceso inefable y cuasimilagroso de igualación, al menos en la «posición inicial» en el sentido de Rawls<sup>13</sup>, que viene a resolver de golpe problemas permanentes de la filosofía política y de la moral. ¿Estamos configurando con ello una nueva utopía?, o por el contrario, ¿nos encontramos ante un ejercicio de clara abdicación moral sabiamente revestido de unanimidad y progreso?

---

<sup>13</sup> Recuérdese que en el modelo de Rawls se aprecia una cierta paradoja cuando se postula que en la que él denomina «posición inicial» se daría un consenso a favor de una distribución igualitaria de la renta, a menos que hubiese una distribución desigual que dejase a todo el mundo mejor situado. Y hablamos de paradoja porque lo que realmente mueve al igualitarismo en esta interpretación es el temor de los agentes a terminar quedando en una peor situación, lo que supone una actitud inequívocamente utilitarista (ver el *Principio de la diferencia*, RAWLS, John (1995), pp. 98-103).

En la teoría política suele establecerse como principio que si queremos tratar a los individuos como iguales es preciso proteger un cierto número de derechos y de libertades que les son propios. El problema está, como es notorio, en determinar cuáles son esos derechos y esas libertades consustanciales. Si proyectamos este principio, a título exclusivamente metodológico, en el ámbito de la globalización habría que plantear de manera prolija y, a la vez, precisa los límites y las condiciones que inexcusablemente habría que respetar si queremos eludir los males que pueden acarrear, y que de hecho acarrearán, este tipo de proceso.

A los efectos de poder ofrecer ese conjunto de garantías que hagan posible erradicar o ahuyentar las consecuencias adversas de la globalización, parece aconsejable introducirse en el debate, si es que existe esta posibilidad, o, en su defecto, destacar los puntos o aspectos más notables y a tener en cuenta. En ningún caso parece lícito sucumbir a la retórica del consenso y a la tendencia al pensamiento único, confundiénolos con un mínimo de «unanimidad ideal» en el sentido kantiano.

Pero si en última instancia de lo que se trata es de encontrar, definir y delimitar esas condiciones o límites de la globalización, habría que considerar, al menos, los problemas y cuestiones relacionados con el empleo, los salarios, el medio ambiente, la educación, las condiciones de trabajo e, incluso, por qué no, la soberanía nacional<sup>14</sup>. Si en el marco de la globalización de la producción reparamos, por ejemplo, en los denominados procesos de «deslocalización» a la búsqueda de la ubicación óptima de las actividades económicas, nos encontraríamos con fuertes distorsiones y comportamientos asimétricos que afectarían a las variables y cuestiones ya mencionadas. El peligro de un aumento de la contaminación en las zonas elegidas para la localización como consecuencia de su menor nivel de desarrollo y debido a una mayor permisividad en la normativa medioambiental, el eventual empeoramiento de las condiciones de trabajo en estas mismas áreas, o el desigual tratamiento en materia de retribución salarial constituyen peligros y riesgos que potencialmente siempre existieron, pero que se acrecientan y, lo que es peor, parece que se legitiman y respaldan si se acepta sin titubear la globalización como paradigma.

Teniendo en cuenta todo cuanto antecede, incluidas las primeras conclusiones que hemos aventurado, surge ahora la pregunta de si

---

<sup>14</sup> HILL, Charles W. L. (2000): pp. 22-28.

tiene sentido postular y defender modelos con una progresiva descentralización en el marco de referencia de un mundo y una sociedad globalizados. Razones hay, al menos en una primera aproximación, tanto para admitir concordancias como para detectar incoherencias y contradicciones. Puede pensarse en las primeras si se entienden o interpretan las unidades periféricas como parte de un todo o como los segmentos integrantes del «conjunto universal», como diría Marco Aurelio. Pero al mismo tiempo podríamos estar pensando o incurriendo en contradicciones si dichos elementos o partes constituyentes se conciben de manera aislada o autónoma, como si de una exacta y precisa «clonación del todo» se tratara. Evidentemente, la clave del enigma hay que buscarla en el papel que se le reconozca o asigne a dichos elementos o componentes, cuestión esencial que nos remite o conduce en última instancia a problemas relativos a la equidad y a la eficiencia o, lo que es lo mismo, a la justicia<sup>15</sup>.

Pero ahondemos algo más sobre nuestra reflexión, para lo cual es preciso retornar a la idea de globalización como hilo conductor, pues el desenlace final va a depender del contenido o papel definitivo que a ella le otorguemos. Desde el punto de vista teórico, la globalización supone una mayor capacidad de intercambio y entendimiento entre «unidades activas» (países, regiones, localidades, empresas, organizaciones o individuos) consideradas en un plano de igualdad u homologación. Por mayor capacidad de entendimiento entiéndase, así mismo, y abundando en cuanto hemos dicho, mejores técnicas y condiciones de interconexión y conocimiento mutuo. En la realidad, sin embargo, este plano de igualdad puede resultar un espejismo debido a las muchas asimetrías existentes, en especial en el ámbito del poder. No obstante, si nos mantenemos en la perspectiva teórica parece evidente el alto grado de concordancia entre globalización y descentralización, incluso concediéndolo o reconociendo a esta última un nivel o una modalidad realmente avanzados.

Si tenemos en cuenta las asimetrías inevitables, por una parte, y se interpretan las «unidades activas» como elementos jerarquizados del conjunto, por otra, las cosas cambian sensiblemente. Pero no lo hacen en el sentido de que la descentralización no fuese conciliable con la globalización o visión global que del mundo tenemos en la actualidad, sino en lo que respecta a los límites que hay que establecer al propio proceso descentralizador, pues de otro modo no funciona-

---

<sup>15</sup> Sobre este punto, ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001), pp. 9-58.

ría el principio de jerarquización, imprescindible si no queremos renunciar a la tarea absoluta e indiscutiblemente necesaria de la coordinación de las diversas competencias y actuaciones. Hablamos, obviamente, de coordinación en un sentido a la vez amplio y comprometido con una eventual acción correctora en la medida que resulte necesario para alcanzar los fines y objetivos del «conjunto», algo realmente elemental pero que puede en ocasiones no ser bien entendido o aceptado. Con ello queremos decir, aunque parezca insistencia, que no hay que identificar globalización con atomización o clonación en un proceso lineal y meramente aditivo en el que el todo no cuenta sino como la suma de las partes.

No es éste el momento ni la ocasión para dilucidar en qué medida se produce este tipo de inconveniente o desviación en las distintas experiencias descentralizadoras, ya que interesaría más insistir en cómo afectan todos estos enfoques o procesos al ámbito de la teoría de la justicia en sus diversas corrientes o manifestaciones. Pero, dado el marco en el que se sitúa nuestro trabajo, y a pesar de compartir la animadversión pessoal a los ejemplos, vamos a hacer unas breves consideraciones en torno a la experiencia española y sus efectos, consecuencia y evolución previsible.

\* \* \*

En su obra reciente sobre Felipe V y los españoles, el historiador Ricardo García Cárceles<sup>16</sup> distingue entre la España horizontal, desde los Reyes Católicos hasta 1700; la España vertical, desarrollada intensamente a partir de Felipe V en ese mismo año, y, en la actualidad, el patriotismo constitucional, con su concepto de una España pluricultural de ciudadanos (la España de «nación de naciones») a manera de encuentro o de síntesis de las dos anteriores<sup>17</sup>. ¿Cuál es, en verdad, el modelo o la fórmula que nos ha proporcionado la

---

<sup>16</sup> GARCÍA CÁRCELES, Ricardo (2002): pp. 9-11.

<sup>17</sup> A este respecto, y aunque sea volver sobre el tema del federalismo, es preciso distinguir entre el «federalismo nacional», que ha constituido la forma dominante en los dos últimos siglos, y el «federalismo pluralista» como modelo alternativo y superador del primero. El federalismo pluralista, del que recientemente se ocupan algunos autores, implica el reconocimiento de la plurinacionalidad en su acepción cultural, ya que la diversidad es lo que hace necesario el federalismo pluralista como vía posible de unión y reconocimiento mutuo entre diferentes, dejando bien claro que para que funcione son tan importantes los factores que unen como los que distinguen a unos de otros. Si no hay nada en común, más allá del frío ordenamiento jurídico, no se puede hablar de federación. Al nacionalismo le basta un sentimiento nacional, una lealtad nacional; por el contrario, el federalista suma sentimientos de pertenencia e identidad, convive con varias lealtades.

Constitución de 1978? La mayoría de los autores y especialistas coinciden en señalar y admitir que el Estado de las autonomías es un invento de la democracia española que ha permitido una solución o arreglo razonable al contencioso centenario de los diferencialismos periféricos vasco y catalán, limitándose los nuevos constituyentes a un modelo casi totalmente abierto y flexible consistente básicamente en regular las diversas formas que podría eventualmente adoptar el proceso descentralizador<sup>18</sup>. La Constitución diseñó, en su título VIII, un «marco confuso en no pocos aspectos principales, jurídicamente complejo de aplicar siempre y, políticamente, abierto a más de una dinámica que excede de la mera tensión centro/periferia propia de los Estados descentralizados»<sup>19</sup>.

Una prueba de la indefinición del modelo podemos encontrarla en la extraña distinción, lingüísticamente inadmisibile, entre nacionalidades y regiones del artículo 2.º de la Constitución, así como la que se establece entre la vía rápida de acceso a la Autonomía (artículo 151) y la vía lenta (art. 143). Un problema añadido a todo ello surge cuando, a partir de un cierto momento (1992), se inaugura una etapa en la que se acentúa claramente la tendencia a la igualación de los techos competenciales, lo que da lugar, como era previsible, a un efecto *leap frogging*, o de salto de la rana, que ha conducido a una constante fuga hacia delante en la reivindicaciones por parte de algunas autonomías, y que parecen no tener un límite o final.

En estas circunstancias, producto de un proyecto inacabado en el que en ocasiones ha faltado claridad y decisión, surge de manera casi imprevista un proceso de «segunda descentralización» concebido, primordialmente, como un intento de restablecer o instaurar un

---

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

Los mismos nacionalismos democráticos aceptan y propagan que antes están las personas y sus derechos, antes está la democracia. La nación está volviendo a su condición humana, y esto de por sí constituye un gran paso. Pero también hay quienes avisan sobre el hecho de que el enfrentamiento entre los nacionalismos central y periférico esconde una redistribución del poder en el que el ansia de las élites regionales y locales resulta insaciable.

Ver CAMINAL, Miquel (2002): p. 215, y FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): cap. VII.

<sup>18</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (2001), pp. 163-210.

<sup>19</sup> PORTERO MOLINA, José Antonio (2001), pp. 71-79.

equilibrio de fuerzas y de poder entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en el sentido que anteriormente apuntábamos, contando para ello, entre otras medidas e instrumentos, con la puesta en marcha de lo que se ha denominado pacto local. Este reequilibrio está plenamente justificado y ha de producirse sin detrimento del poder central o del gobierno «federal», buscando los niveles que se consideran normales y que recogíamos en el cuadro anterior. Pero el necesario reforzamiento del poder, funcionamiento y alcance de las Corporaciones Locales no nos debe inducir a olvidar los peligros e inconvenientes que, junto a las indiscutibles ventajas, pueden representar o suponer, muy especialmente en lo que respecta a las políticas de estabilidad y redistributiva, relacionadas muy estrechamente con cuestiones y problemas situados en el área de la teoría de la justicia en sus diferentes formulaciones.

Permítasenos recordar en el marco la Economía del Sector Público el modelo o la hipótesis de Charles Tiebout, según la cual es posible lograr el máximo (óptimo) bienestar en la configuración de la organización o distribución territorial en el marco local, alcanzando un equilibrio Pareto eficiente que haría innecesaria la intervención del gobierno, si quienes fuesen partidarios de un elevado nivel de bienes públicos pudieran agruparse en localidades en las que estuvieran dispuestos a aceptar los elevados tipos impositivos necesarios para financiar dichos niveles, en tanto que quienes fueran partidarios de exigencias más limitadas de bienes y servicios públicos pudiesen formar grupos o comunidades (locales) propios y pagar unos tipos impositivos más bajos<sup>20</sup>.

No resulta difícil imaginarse los efectos negativos que podrían derivarse de este tipo de planteamiento o enfoque en el que los principios de equidad y eficiencia chocan frontalmente. Por fortuna, el provocador modelo de Tiebout, basado en el lema *voting with your feet*, y que pretende, a través del puro y simple juego del mercado, resolver de golpe el problema de la gestión de los bienes públicos en el nivel local, se basa en un conjunto de condiciones que se incumplen sistemáticamente en el mundo real, como puede verse en los excelentes trabajos de Rosen y de Stiglitz, ya citados<sup>21</sup>. Nada de esto y las cautelas que de ello puedan derivarse empece la necesidad de reconocer y apoyar los cambios que se pretenden con el pacto local y la «segunda descentralización». Pero lo que en ningún caso hay

---

<sup>20</sup> FRANK, Robert H (1993): pp. 752-761, y TIEBOUT, Charles (1956).

<sup>21</sup> ROSEN, Harvey S. (1999): pp. 475-478, y STIGLITZ, Joseph E. (2000), páginas 734-742.

que pasar por alto es el papel determinante o irrenunciable que corresponde al poder central o «federal» si no queremos renunciar a los postulados y exigencia mínimas y esenciales de la Teoría de la Justicia, en la que la idea de «adecuación», más allá de la simple optimalidad o justicia distributiva limitada a los bienes o a las rentas, ha de ser entendida como una «armonía existencial»<sup>22</sup>.

Profundizando en la idea del pacto local, cuya necesidad parece no discutirse, es preciso poner de relieve que la previsible y obligada extensión del proceso de descentralización hacia las Corporaciones Locales exige la existencia simultánea de un determinado tipo de corresponsabilidad fiscal local como condición necesaria para explotar las ventajas potenciales que pudieran derivarse de dicho proceso. Todo ello, evidentemente, teniendo en cuenta que desde el punto de vista económico ha de garantizarse o pretenderse la eficiencia de la asignación de bienes y servicios, sin descuidar cuestiones o principios tan claros como la defensa de los derechos básicos, de las libertades y de la participación ciudadana, así como la exigencia de la rendición de cuentas y el control posterior o sucesivo por parte de los organismos o instituciones encargados de esta tarea<sup>23</sup>. Hay que añadir que a la gestión eficiente contribuyen la discrecionalidad fiscal, la equivalencia fiscal (correspondencia entre beneficiarios de bienes y servicios públicos), así como la existencia de un alto grado de perceptibilidad por parte de los ciudadanos de las entidades locales afectadas.

Tomando como criterio esencial que es necesario adaptarse a la realidad de cada territorio y alcanzar la concertación de voluntades entre cada una de las Comunidades Autónomas y los entes locales de sus respectivos territorios, se lleva a cabo la propuesta de «Bases para el pacto local» siguiente:

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

2. Las materias que podrán ser objeto de descentralización son las recogidas en el Acuerdo aprobado por la FEMP el 24 de septiembre de 1996 con la denominación de «Bases para el pacto local». Los pactos locales autonómicos contemplarán algunas áreas de las competencias actualmente desarrolladas por las Comunidades Autónomas en: Consumo, Deportes, Educación, Empleo, Juventud,

---

<sup>22</sup> ARNSPERGER, Christian (2002): pp. 10-11.

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): pp. 35-37.

Medio Ambiente, Mujer, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Patrimonio Histórico-Artístico, Protección Civil, Sanidad, Servicios Sociales, Transporte, Turismo y Vivienda.

3. Una Ley aprobada por la Asamblea legislativa de cada una de las Comunidades Autónomas será el instrumento normativo a través del cual se concretarán los cauces que permitan llevar a cabo este proceso. En ella deberán determinarse las materias, procedimientos y vías de participación de las entidades locales correspondientes.

4. La cesión de competencias a favor de los entes locales, que tendrá siempre carácter voluntario para éstos, deberá instrumentarse a través de alguno de los siguientes mecanismos jurídicos:

- La atribución legislativa de la competencia al ente local correspondiente, sin perjuicio de la superior potestad normativa y planificadora de la Comunidad Autónoma. Siempre que ello fuera posible, ésta debería ser la modalidad utilizada.

- La delegación de competencias en aquellas materias en las que los controles de oportunidad sean especialmente relevantes para una adecuada prestación de los servicios.

- La encomienda de gestión cuando resulte ser el método más eficaz para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios.

- El establecimiento y desarrollo de mecanismos adecuados de cooperación (convenios y conciertos), especialmente cuando se trate de la prestación de servicios compartidos o complementarios entre varias Administraciones.

5. Cada Asamblea legislativa deberá decidir, atendiendo a las características propias de su territorio, y a partir de los acuerdos alcanzados con los representantes de los entes locales de su Comunidad, cuál de los mecanismos jurídicos anteriores es más adecuado para llevar a cabo el proceso en cada caso.

6. El esquema de descentralización resultante deberá dar a las entidades locales un margen suficiente para el establecimiento de políticas propias, sin perjuicio de las competencias de planificación, ordenación y coordinación generales, que seguirán siendo ejercidas por las Comunidades Autónomas.

7. En principio, los municipios serán los destinatarios preferentes de las competencias transferidas o delegadas. En todo caso será esencial tomar en consideración su capacidad de gestión, garanti-

zando en todo momento la adecuada prestación de los servicios públicos.

8. Se considera esencial el papel que han de desempeñar las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells insulares como entidades de apoyo a los municipios medianos y pequeños para garantizar una correcta prestación de los servicios que éstos tengan encomendados.

9. Asimismo se considerará la posibilidad de fomentar, especialmente en las zonas rurales donde existan núcleos de población muy pequeños, la previa constitución de entidades asociativas de municipios en áreas que sean geográfica y socioeconómicamente coherentes para la asunción de las nuevas competencias. En tal caso, las diversas entidades locales con base asociativa que se constituyan deberán asumir un paquete competencial mínimo idéntico a efectos de garantizar la necesaria coherencia de la puesta en práctica de las políticas públicas y sin perjuicio de que pudiesen añadir al mismo otras competencias.

10. En la medida de lo posible, este proceso irá acompañado del establecimiento de indicadores que permitan la medición de la eficacia en la gestión de los servicios públicos descentralizados a favor de los entes locales, de tal modo que se puedan valorar de un modo riguroso las consecuencias favorables o desfavorables que la atribución de la competencia haya podido generar.

11. Resulta especialmente importante la identificación y valoración de la financiación necesaria para la prestación de los servicios. Esta financiación deberá proceder de las Comunidades Autónomas, ya que éstas, a través de los procesos de traspaso, han recibido de la Administración General del Estado los recursos necesarios para la prestación de los servicios públicos que ahora se van a descentralizar.

12. La evaluación financiera se realizará atendiendo, al menos, los siguientes aspectos:

- Valoración del coste efectivo del servicio prestado por la Comunidad Autónoma que atribuye la competencia.
- Previsión de la evolución futura del gasto, para mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

La aplicación y puesta en marcha del pacto local plantea dos tipos de problemas bien distintos. Uno de ellos es de naturaleza técnico-económica (al menos en una primera aproximación), y se refiere a la

gestión de los gastos públicos encomendada, así como a la forma, a elegir, de financiación. El otro problema es, indiscutiblemente, de tipo y alcance políticos, y se centra en definir «quién transfiere a quién», tomando en consideración que se trata de un juego de «suma nula», es decir, que lo que uno gana el otro lo pierde.

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

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

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

Centrados en el caso particular que nos ocupa, es decir, en el de la experiencia española y, más concretamente, en las posibilidades y en alcance de un pacto local, tendríamos que concluir con las consideraciones siguientes. En primer lugar, resulta clara y evidente la necesidad de «cuantificar» de manera óptima o subóptima el peso reservado a la gestión local, que, en una primera aproximación, y teniendo en cuenta el estudio de otros casos o países, podría situarse en torno al 20 por ciento, que es, según vimos, el correspondiente al promedio del conjunto de los federales, y que puede considerarse el mínimo adecuado al peso y a la importancia de las entidades locales en España (ver cuadro 1). En segundo lugar nos parece razonable y equilibrador que el traspaso de competencias hacia las entidades locales se produzca esencialmente desde el ámbito de las Comunidades Autónomas.

**CUADRO I**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES**

	ENTIDADES LOCALES BÁSICAS (1)	ENTES DEPENDIENTES			TOTALES (5) = (1) + (4)
		ORGANISMOS AUTÓNOMOS (2)	SOCIEDAD MERCANTIL (3)	SUMA (4) = (2) + (3)	
Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consejos Insulares	51	155	67	222	273
Ayuntamientos	8.107	1.613	729	2.342	10.449
Entidades locales menores	3.698	1	–	1	3.699
Comarcas	48	30	11	41	89
Áreas metropolitanas	3	1	7	8	11
Agrupaciones de municipios	47	–	–	–	47
Mancomunidades de municipios	894	9	19	28	922
<b>TOTALES</b>	<b>12.848</b>	<b>1.809</b>	<b>833</b>	<b>2.642</b>	<b>15.490</b>

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

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

\* \* \*

Hechas todas estas reflexiones, de la misma forma que al principio de nuestro trabajo introducíamos el concepto de *devolution*, nos parece oportuno incorporar o añadir la idea un tanto confusa de *governance*<sup>24</sup>. Gobierno es el término que se refiere a las instituciones formales del Estado y su monopolio en cuanto al ejercicio del poder coercitivo legítimo, y se define por la habilidad o aptitud en la toma de decisiones, así como por la capacidad para exigir las y sacarlas adelante, operando normalmente en el nivel de nación-Estado.

En contraste, el término *governance* busca describir una diversidad de modelos y estilos de gobierno, destacando nuevos procesos o modelos de gobierno que no se basan exclusivamente en la nación-Estado como única institución. Al contrario, puede tener en cuenta nuevos actores como Greenpeace, Cáritas o Médicos sin Fronteras, utilizándolos o involucrándolos en una tarea de presionar a organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, con el fin de crear o cambiar determinadas leyes<sup>25</sup>. *Devolution* y *governance* (retorno y gobernanza), en esencia, hacen las veces de hilos conductores en el análisis de todas las cuestiones relacionadas con la descentralización de la gestión pública.

No se trata de plantearse tajantemente la alternativa Estado o nivel local, pero las actuaciones encaminadas a hacer posible la estratégica y deseable «segunda descentralización» contribuyen sin duda alguna a potenciar la democracia local. *Faire le pari de la démocratie locale, c'est aussi faire le pari de l'intelligence des citoyens et de la valeur des compromis, qui pourront paraître moins efficaces mais seront mieux acceptés*<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> El término inglés *governance* se traduce en los mejores diccionarios «como poder, gobierno, ejercicio del poder». En cuanto al *Diccionario de la Lengua Española*, por «gobernanza» se entiende la «acción y efecto de gobernar o gobernarse».

<sup>25</sup> GUIBERNAU, M. (2001): pp. 28-31.

<sup>26</sup> RICHARD, Pierre (2003): p. 127.

En esta materia, como en la relativa a la de los derechos de las minorías o al fenómeno de la inmigración, las prácticas hoy existentes emergieron en un contexto de vacío teórico, sin ninguna comprensión clara de un objetivo a largo plazo o de cualquier tipo de principio subyacente<sup>27</sup>. Se adoptaron como compromisos *ad hoc* respecto a determinados problemas, como dice Kymlicka, con mucha frecuencia más por razones de estabilidad que de justicia, sin prestar demasiada atención a su grado de ajuste con los principios liberales básicos de libertad, igualdad y democracia, considerándose más políticas discrecionales que obligaciones o derechos fundamentales.

En la construcción nacional estatal nos hemos encontrado con casos o situaciones de diversidad cultural o de multiculturalidad que se han incorporado o resuelto siguiendo caminos distintos, aplicando modelos federalistas o fórmulas nuevas o experimentales, cual ha sido, como hemos tenido ocasión de ver, y a pesar de sus indefiniciones e incompletitudes, la experiencia descentralizadora en España. Todo esto es muy distinto, conviene aclarar, del problema de los derechos de las minorías desde la óptica de la etnicidad, que ha sido utilizado por algunos nacionalismos periféricos para forzar su posición reivindicativa, y, desde luego, tampoco hay que confundirlo con el multiculturalismo de inmigración.

Retornando, finalmente, a nuestra cuestión central, habida cuenta de la confusa definición constitucional del modelo autonómico y de la adopción de un sistema competencial deliberadamente ambiguo e impreciso, y teniendo en cuenta que la autonomía política se basa, como pilares fundamentales, en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, entendida esta última como la corresponsabilidad de todas las partes interesadas en los fines colectivos, parece llegado el momento de cerrar o aclarar definitivamente el modelo. Pero al hacerlo es preciso considerar que «si entender y, en definitiva, interpretar es comprender lo particular desde categorías generales, la referencia de nuestro sistema autonómico debe ser el Estado federal»<sup>28</sup>; esto por una parte, y por otra, no olvidar que los principios y derechos básicos ubicados en el campo de la justicia, en cualquier caso, deben prevalecer mucho más allá incluso del compromiso, a veces virtualmente alcanzado, de conciliar eficiencia y equidad. Sólo así estaremos en condiciones de contribuir a hacer po-

---

<sup>27</sup> KYMLICKA, Will (2003).

<sup>28</sup> SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1998). Ver también el comentario a esta obra en GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel (1998): pp. 291-300.

sible lo que consideramos justo, en el sentido que hay que dar a las palabras de Giordano.

## REFERENCIAS

- ARNSPERGER, Christian (2002): «Justice et économie. Latitudes d'égalisation et obstacles existentiels», *Revue de Métaphysique et de Morale*, n.º 1/2002.
- ATKINSON, A. B., y STIGLIZ, J. E. (1980): *Public Economics*, McGraw-Hill, Nueva York.
- BARENDT, Eric (1998): *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press.
- BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1982): *Public Sector Economics*, Martin Robertson, Oxford.
- CALLE SAIZ, R., y GONZALO GONZÁLEZ, L. (2000): «Una reforma urgente: la de las Haciendas Locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4/2000.
- CAMINAL, Miquel (2002): *El federalismo pluralista*, Paidós, Barcelona.
- ELAZAR, D. J. (1977): *Federalismo*, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 4, Aguilar, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): «¿Puede hablarse de una economía de control?», *Revista Española de Control Externo*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- (2001): «Sobre la teoría de la justicia: una primera aproximación», *Revista Española de Control Externo*, n.º 9, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- (2002): «Entre la utopía y la abdicación moral, o los límites de la globalización», en *Mélanges offerts à Charles Leselbaum* (Luis Negró Acedo, edit), Éditions Hispaniques, Paris.
- (2003): «La teoría de la justicia: una reconsideración» (en prensa).
- FRANK, Robert H. (1993): *Microeconomía y conducta*, McGraw-Hill, Madrid.
- GARCÍA CÁRCCEL, R. (2002): *Felipe V y los españoles*, Plaza y Janés, Barcelona.

- GARCÍA DE CORTÁZAR, F. (2001): *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel (1998): «Comentario a la obra de Solazábal Echavarría», *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 1, UNED.
- GOYARD-FABRE, S. (1997): *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Presses Universitaires de France, Paris.
- GUIBERNAU, M. (2001): «Introduction: Unity and diversity in Europe», en Guibernau, M. (edit), *Governing European Diversity*, The Open University, Bath.
- HILL, C. W. L. (2000): *International Business*, McGraw-Hill.
- HOPKINS, John (2002): *Devolution in Context: Regional, Federal and devolved government in the European Union*, Cavendish Publishing Limited, London.
- KYMLICKA, Will (2003): *La política vernácula*, Paidós, Barcelona.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000): *Las Haciendas Territoriales en cifras (1998-1999)*, Madrid.
- (2001): *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002*, Madrid.
- PORTERO MOLINA, J. A. (2001): *El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- RAWLS, J. (1995): *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- RICHARD, Pierre (2003): *Les citoyens au coeur de la décentralisation*, Éditions de l'Aube.
- ROSEN, H. S. (1999): *Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York.
- SIMÓN ACOSTA, E. (2000): «Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y las tasas municipales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4/2000.
- SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1998): *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid.
- STIGLITZ, J. E. (2000): *Economics of the Public Sector*, Norton, Nueva York.
- TIEBOUT, C. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, n.º 64.

UTRERA, F. (2000): «Política de financiación de las Comunidades Autónomas», en Luis Gámir (coord.), *Política económica de España*, Alianza Editorial, Madrid.

VILLANI, A. (1990): «Libertà e legge», en *Un Luogo una Storia*, L'Instituto suor Orsola Benincasa, Napoli.