

V Encuentro de Economía Pública.
Universidad de Valencia
5,6 7 de febrero de 1998

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES Y
COMPETENCIAS DE GASTO ENTRE EL ESTADO Y
LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

CANTOS CANTOS, J.M.
GARCIA RICO, A.
LAGOS RODRIGUEZ, M.G.

Universidad de Castilla- La Mancha

INDICE SISTEMATICO

- I. INTRODUCCION
- II. LA TEORIA DEL FEDERALISMO FISCAL
- III. DISTRIBUCION NORMATIVA DE COMPETENCIAS ECONOMICAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CC.AA.
 - III₁. CONTENIDO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978
 - III₂. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMA Y LEYES DE TRANSFERENCIA
- IV. LA DESCENTRALIZACION DEL GASTO EN ESPAÑA
- V. CONCLUSIONES
- VI. BIBLIOGRAFIA
- VII. ANEXO

I. INTRODUCCION

La promulgación de la Constitución de 1978 supuso la refundación del Estado español y el consiguiente establecimiento de nuevos elementos básicos de organización, entre los que destaca la adopción de un original modelo territorial descentralizado. El paso de un Estado unitario al Estado de las Autonomías, que resultó de la aprobación de la Norma Fundamental, ha tenido consecuencias trascendentales en todo los ámbitos de desenvolvimiento de la actividad pública. A estos efectos no han sido ajenas las funciones económicas atribuidas al sector público y, ligadas a las mismas, las fuentes de recursos necesarias para sostenerlas. El constituyente hubo de plantearse cómo descentralizar dichas funciones y, en segundo término, cómo distribuir los recursos que servirán para hacer efectivas las facultades de cada nivel de gobierno.

Pese a la preponderancia doctrinal y política de los aspectos relacionados con el ingreso nuestro interés se centra en la vertiente del gasto. En consecuencia, dejaremos al margen los problemas derivados del reparto de las fuentes de financiación en una estructura política descentralizada para ocuparnos de la asignación de las competencias de gasto entre distintos niveles territoriales de gobierno¹.

El objetivo primero que nos planteamos en este trabajo es conocer el grado de adecuación del proceso descentralizador que ha experimentado el Estado español en cuanto a la distribución de funciones económicas respecto a los criterios teóricos que se han señalado como parámetros de “deber ser”. En segundo término, evaluaremos la adecuación de la descentralización real de competencias y funciones en relación a lo dispuesto en esta materia por la Constitución de 1978.

¹ BRAÑA y SERNA (1997), destacan la ausencia de referencias teóricas sobre los procesos de descentralización del gasto, señalando además una característica fundamental de la mayor parte de los estudios existentes: la de pertenecer al ámbito del Derecho administrativo.

De acuerdo a los propósitos planteados, será necesario realizar una sucinta exposición de los postulados más significativos de la Teoría del Federalismo Fiscal, ya que constituye el marco teórico en el que se contemplan los problemas derivados de la existencia de múltiples órganos de decisión con competencias económicas. Hemos de precisar que lo que designamos genéricamente como Teoría del Federalismo Fiscal no es sino un conjunto de múltiples estudios realizados por diferentes autores en torno a la descentralización de funciones y recursos financieros entre varios niveles territoriales. La complejidad y extensión de la materia nos lleva a señalar las aportaciones más relevantes orientadas a nuestro objetivo, que, como ya hemos señalado, no es otro que averiguar si la descentralización de las funciones económicas del Sector Público español responde o no a los principios teóricos referidos.

Expondremos también la distribución que se contiene en el Texto Constitucional de las competencias económicas desempeñadas por cada Administración. A partir del reparto anterior deduciremos la atribución genérica de funciones entre los dos niveles territoriales de gobierno. En este apartado también recogeremos las disposiciones de los Estatutos de Autonomía, Leyes de Delegación y Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Sobre la consideración de estas normas pondremos de relieve las diferencias competenciales que existan entre ellas y la repercusión que tengan sobre las funciones económicas que desempeñan.

Tras el repaso de los aspectos teóricos y normativos tendremos que analizar la situación real de la descentralización de competencias económicas y funciones en nuestro país. Para ello tomaremos los datos que nos ofrece la clasificación funcional del gasto de las dos Administraciones consideradas.

Para finalizar concluiremos con la valoración del impacto de la Teoría del Federalismo Fiscal en el diseño de la organización económico-financiera del Estado de las Autonomías. Con ello pretendemos aportar una opinión más sobre la naturaleza de esta forma política original, poniendo de relieve sus similitudes y diferencias con las meras circunscripciones administrativas -propias del Estado

unitario- y con los centros de poder decisorio que son los Estados miembros de una Federación.

II. LA TEORIA DEL FEDERALISMO FISCAL

La exposición de las razones que justifican la distribución de los objetivos y funciones del Sector Público entre las diversas unidades de gobierno exige comenzar con la referencia a las aportaciones de R.A. MUSGRAVE. Para este autor, las funciones económicas desempeñadas por la Administración Pública se pueden clasificar en tres:

1. *ESTABILIZACION*.- "La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos" ².
2. *ASIGNACION*.- Se identifica con la provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público.
3. *DISTRIBUCION*.- En el ejercicio de esta función el Sector Público interviene alterando la distribución de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social.

Estas tres funciones son susceptibles de ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno, lo que nos lleva al planteamiento del interrogante central del Federalismo Fiscal: ¿cuál ha de ser el reparto de competencias económicas que debe realizarse entre los diferentes niveles de gobierno?, o lo que lo mismo ¿cuáles son las funciones idóneas de cada nivel territorial?

Pese al importante número de estudios dedicados a este tema, ha existido una unanimidad casi general en la respuesta ofrecida. La tesis tradicional y más aceptada³, sostiene que las funciones de estabilización y distribución deberían

² MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1991): *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Ed. Mc Graw-Hill. 5ª Edición. Pág. 7.

³En *Federalismo Fiscal. Una "guía de lectura" para un programa de investigación actual* (1989), Monografía N° 74, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Melguizo Sánchez denomina al modelo dominante

corresponder a la Administración Central, mientras que sólo la función de asignación debería ser descentralizada en aras de la mayor eficiencia que se logra cuando son los gobiernos territoriales subcentrales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales. Se descarta la descentralización de la función de estabilización porque exige la actuación conjunta de políticas monetarias y fiscales, y, aunque los gobiernos subcentrales cuenten con ciertas facultades en materia tributaria, los instrumentos más importantes están en manos de la autoridad estatal. En cuanto a la función redistributiva, se argumenta que la movilidad de los residentes dificultaría su atribución a los niveles subcentrales de gobierno, provocando las migraciones de ciudadanos con un alto nivel de renta y la inmigración de los menos favorecidos. Por tanto, en el modelo clásico del Federalismo Fiscal sólo la función de asignación es susceptible de descentralizarse y así la provisión de bienes que constituye su contenido es atribuible a todos los niveles de gobierno.

MUSGRAVE y MITCHELL⁴ sintetizan en cinco principios básicos y tres complementarios las bases de la distribución anterior:

- Principios Básicos.

- *Principio de diversidad*, que ampara la diversidad de preferencias en bienes y servicios públicos de las diferentes jurisdicciones.
- *Principio de equivalencia*, que atribuye a los residentes del área de beneficio de la provisión pública el derecho de voto y la carga de su financiación.
- *Principio de redistribución centralizada*, que otorga al gobierno central esta función que deberá llevar a cabo mediante un sistema impositivo basado en la progresividad y transferencias intergubernamentales.
- *Principio de neutralidad en la localización* para evitar diferencias fiscales regionales.
- *Principio de estabilización centralizada* en correspondencia con la titularidad de los instrumentos necesarios para lograr la estabilidad de la economía estatal.

de Federalismo Fiscal "TOM", tomando las iniciales de los autores más relevantes de esta corriente: TIEBOUT, OATES y MUSGRAVE.

⁴MUSGRAVE, R.A. y MITCHELL POLINSKY, A. (1970): "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos. Un punto de vista crítico". En *Hacienda Pública Española*, nº 35-1975.

- Principios complementarios

- La *corrección de los efectos externos* corresponderá a los niveles territoriales de gobierno más altos.
- Deberá ser el gobierno central el que asegure la *provisión mínima de los servicios esenciales*.
- Deberá igualarse la *posición fiscal* de los niveles subcentrales para lograr la provisión de servicios mínimos con similares esfuerzos fiscales.

Ahora bien, ¿qué tipo de bienes debe proveer cada jurisdicción? OATES⁵ sostiene que la Administración territorial más amplia debería ser la que se ocupase de proporcionar los bienes caracterizados por economías de escala de población, mientras que aquéllos cuyo coste no se reduce a medida que se incrementa la demanda deberían ser responsabilidad de los gobiernos inferiores. Así se logra que cada región ajuste los bienes y servicios que provee a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, al tiempo que se permite una mejor asignación de los recursos productivos.

La siguiente cuestión que se plantea es el tamaño adecuado de la jurisdicción proveedora. En este sentido, OLSON⁶ señala que la función de producción descentralizada sólo será eficiente cuando se verifique la correspondencia entre el territorio de la Administración que produce y el área geográfica en que se experimentan los beneficios, de no ser así aparecerían externalidades que llevarían a la infraproducción de los servicios públicos.

La movilidad de los ciudadanos y la descentralización de la provisión pública son las bases del mecanismo de elección descrito por TIEBOUT⁷ *free rider* o "voto con los pies", es decir, el desplazamiento de la población a los

⁵ OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

⁶ OLSON, M. (1969): "The Principle of 'Fiscal Equivalence'. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government". En *American Economic Review*, Nº 59.

⁷ TIEBOUT, CH. M. (1978): "A Pure Theory of Local Expenditure". En *Hacienda Pública Española*, Nº 5. Madrid.

territorios en los que la relación impuesto soportado/ beneficio obtenido sea más satisfactoria. No obstante, para que la descentralización sea eficiente, es necesario que los sujetos valoren adecuadamente los servicios públicos, sea cual sea la Administración que los provea. El principio básico que permite la adecuación es la valoración de la correspondencia estrecha entre los impuestos soportados por el sujeto y los bienes proporcionados por la Administración, es decir, "que el pago de los impuestos se corresponda con la participación en los beneficios públicos que reciba"⁸. En consecuencia, los programas de gasto de los gobiernos subcentrales deberán estar financiados con recursos propios. Resta determinar qué impuestos son los más apropiados para atribuir a los gobiernos subcentrales. Como ya anticipamos en la Introducción, no entraremos a tratar este aspecto, baste señalar que se distinguen fundamentalmente tres posiciones⁹:

1. El enfoque tradicional de MUSGRAVE que recomienda un modelo de distribución fiscal que evite la movilidad interjurisdiccional en garantía de la eficiencia asignativa.
2. La tesis de la efectividad fiscal¹⁰, cuya preocupación fundamental es evitar el fraude y la evasión fiscal, por lo que propone el establecimiento de sistemas de participación en ingresos.
3. Dentro de la "Public-choice", BRENNAN Y BUCHANAN destacan el papel de la movilidad interjurisdiccional como límite en la actuación de los gobiernos subcentrales, de ahí que propugnen que los impuestos asignados a estos niveles sean los que se desplazan con los contribuyentes.

⁸ GOODSPEED, T.J. (1991): Principios de federalismo fiscal. En *Cuadernos de Economía y Finanzas*. Nº 5. Ed. FEDEA. Madrid. Página 17.

⁹ MELGUIZO SANCHEZ, A. (1989): Op. cit. Páginas 44-48.

¹⁰ MATHEWS, R.L. (1983): "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries". En *Tax Assignment in Federal Countries Centre for Research on Federal Financial Relations*. The Australian National University, Camberra.

A partir de la década de los ochenta se entra en un proceso de revisión crítica de estos postulados del Federalismo, propiciada, entre otros hechos, por la crisis fiscal, los fenómenos generalizados de déficit público y el debate que se plantea sobre el tamaño y el papel que debe jugar el Sector Público. Son varios los puntos débiles que de destacan, tanto desde el punto de vista teórico como desde la virtualidad práctica de los mismos, pero de entre ellos nos interesan especialmente dos, que centran sus críticas en la distribución de funciones.

CASAHUGA¹¹ puso de relieve que la identificación musgraviana entre funciones y competencias impedía que las reglas de atribución de funciones tuvieran validez alguna, salvo “en el caso extremo e irreal en que cada medida de política pública únicamente tuviera impacto sobre un sólo objetivo”. También es censurable el presupuesto teórico de partida, que no era otro que la perfecta divisibilidad de las funciones económicas entre los diversos niveles de gobierno, de manera que cada uno desarrollaría la función atribuida de forma *exclusiva* -sin la interferencia de otros gobiernos de igual o mayor rango, y, como contrapartida, tampoco intervendría en las funciones asumidas por los otros-. Esta situación se corresponde con una concepción clásica del federalismo político, propio del Siglo XIX, en el que se pretendía la separación de los ámbitos de actuación de cada gobierno territorial. La realidad histórica muestra la progresiva superación de esta idea en favor del denominado federalismo cooperativo, que se plasma en la provisión conjunta de bienes y servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno. Ante esta situación se crea “una cierta desorientación teórica para establecer y delimitar las funciones y competencias, que pueden ser exclusivas o compartidas y cada una de ellas con diferentes grados de potestad, correspondientes a cada nivel de gobierno”¹².

¹¹ CASAHUGA, A. (1978): “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave”. En *Hacienda Pública Española*, nº 50.

¹² BRAÑA, F.J. y SERNA, V.M. (1997): “La descentralización de las Competencias de Gasto Público, Un. Análisis del Caso Español después de 1978”. En IV Jornadas de Economía Pública y Fiscalidad (1996-97). Pág. 13.

En cuanto al reparto de funciones económicas, y pese a los estudios que cuestionan la eficiencia de la descentralización¹³, los mayores esfuerzos se han dirigido a potenciar las facultades de los gobiernos subcentrales en la estabilización de la economía y la redistribución de la renta. Si bien su trascendencia ha sido bastante limitada, en la práctica se han multiplicado los ejemplos de intervenciones regionales en dichos ámbitos.

En lo que concierne a la función de estabilización hemos de destacar la identificación del desarrollo económico como elemento integrante de la misma. Esta consideración dual, debida a FUENTES QUINTANA¹⁴, permitiría la atribución de competencias económicas relacionadas con el objetivo del desarrollo a los gobiernos subcentrales.

Para GREWAL¹⁵, si bien es conveniente que exista una única política de redistribución nacional, es posible y conveniente que en ella participen las autoridades subcentrales. A partir de este postulado caben varias posibilidades de participación que van desde la mera ejecución de las directrices estatales a la negociación de la política de redistribución entre los dos niveles territoriales. Desde el punto de vista teórico la intervención subcentral puede ser justificada desde diferentes enfoques, así PAULY¹⁶ se basa en la consideración de la redistribución como un bien público local, TRESCH vincula la existencia y naturaleza de funciones de bienestar social propias a la misma existencia de todos los niveles territoriales de gobierno, y GREWAL y MATHEUS¹⁷ introducen

¹³ CASAHUGA, A. (1982): "La invalidez general del teorema de la descentralización". En *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20.

AHMAD, E.; HEWITT, D. y RUGGIER, E. (1995): "La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno". En *Hacienda Pública Española*, nº 133-2.

¹⁴ FUENTES QUINTANA, E. (1986): *Hacienda Pública: Introducción y Presupuesto*. Ed. Rufino García Blanco. Madrid.

¹⁵ GREWAL, B.S. (1985): "Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives". En *Tax Reform and the States*, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Camberra.

¹⁶ PAULY, M.V. (1973): "Income Redistribution a Local Public Good". En *Journal of Public Economics*.

¹⁷ GREWAL, G. y MATHEWS, R. (1983): *Federalism, Locational Surplus and the Redistributive Role of Subnational Governments*. Centre of Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Reprint Series, Nº 53. Camberra.

el concepto de "excedente locacional" como margen de actuación de los gobiernos subcentrales en la redistribución de la renta de sus ciudadanos sin incitar a la movilidad interjurisdiccional.

A modo de resumen, podemos diferenciar dos etapas en el Federalismo Fiscal¹⁸, que se constatan desde la perspectiva histórica y se reflejan en las discusiones doctrinales. La primera corresponde al Federalismo clásico, que se caracteriza por el reparto estricto de competencias económicas, de las funciones que debe desempeñar cada nivel territorial y las fuentes de recursos; prima, en definitiva, la autonomía de los gobiernos subcentrales. La segunda etapa responde a la superación de los postulados de la era liberal y al nuevo papel del Estado en el marco económico de la Teoría del Bienestar, caracterizándose por el auge de la idea de cooperación de los gobiernos central y subcentral en el contenido y ejecución de las funciones económicas frente al reparto estricto de la concepción anterior.

III. DISTRIBUCION NORMATIVA DE COMPETENCIAS ECONOMICAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CC. AA.

III.1 . CONTENIDO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Como antecedente necesario a la distribución de competencias económicas entre los dos niveles territoriales, es preciso remarcar que la Constitución de 1978 no establece un sistema económico determinado. La amplitud de sus planteamientos se traduce en la inclusión de principios directrices de diversa índole y tendencias, de forma tal que conviven postulados propios de la economía liberal -como el reconocimiento de la libertad de empresa-, con otros orientados a la socialización de la organización económica. También se plantean dentro del ámbito económico los dos principios jurídico-políticos inspiradores de la estructura del Estado: el principio de unidad y el derecho a la autonomía reconocido a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la distribución de

¹⁸ ANASTOPOULOS, J. (1979): Les aspects financiers du federalisme. L.G.D.J., Paris.

competencias económicas entre ambos niveles territoriales debía ser respetuosa con las nuevas normas de convivencia establecidas en la Constitución.

Nuestra Norma Fundamental recoge una lista de competencias exclusivas del Estado (artículo 149), mientras que en otro precepto (artículo 148) se mencionan las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía. En ambos casos se pueden distinguir las facultades legislativas y de ejecución, dando como resultado la flexibilidad en la intensidad competencial que caracteriza nuestro sistema de reparto. Con el ánimo de exponer de forma clara el complicado mecanismo de distribución de competencias, consideraremos conjuntamente los dos niveles territoriales¹⁹. Así, el Estado contará con tres tipos de facultades: las exclusivas, las que siendo exclusivas de las Comunidades Autónomas no hayan sido asumidas por ellas, y las no privativas de ningún nivel y no recogidas en los Estatutos de Autonomía. Los niveles subcentrales deberán hacerse cargo de las denominadas "competencias necesarias", mencionadas en el apartado 2 del artículo 147, asimismo están facultadas para incrementar su ámbito competencial con las materias previstas en el artículo 148, y aquéllas del 149 -de titularidad estatal- que les sean delegadas mediante Ley orgánica de transferencia (artículo 150.2). Este mecanismo se completa con una doble cláusula residual de atribución de competencias (artículo 149.3), de tal manera que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, mientras que las no recogidas en los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado.

En nuestro Ordenamiento rige, en apariencia, un principio de división de competencias más propio de los Estados Federales que de los Estado Unitarios; no obstante esta apreciación inicial ha de matizarse. De un lado, las listas de materias de los artículos 148 y 149 no son exhaustivas, lo que se traduce en la posibilidad, recogida en la Constitución, de que las Comunidades Autónomas.

19 RAMALLO, J.(1979): "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas". En *La Hacienda Pública en la Constitución española*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

puedan incluir en su ámbito competencial aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado Central. De otra parte, el Estado está facultado (artículo 150.3) para dictar Leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en materias de exclusiva competencia de éstas. Abundando en estas consideraciones, es importante destacar que varias de las materias atribuidas al Estado por el artículo 149 de la Constitución son susceptibles de ser compartidas con los gobiernos subcentrales en su ejecución y gestión²⁰. En consecuencia, el primer obstáculo que encontramos a la hora de precisar las facultades económicas de cada nivel territorial es la complejidad e imprecisión del propio sistema de reparto competencial.

Son varios los preceptos constitucionales que se ocupan de las funciones económicas del Sector Público y su ámbito territorial de atribución, sin perjuicio de las directrices de política económica a que ha de ajustarse la actuación de los poderes públicos, sea cual sea el nivel de gobierno considerado. Pasamos a enumerar los fundamentales:

1. *FUNCION DE ASIGNACION*.- Es especialmente destacable al respecto lo dispuesto en el artículo 128.2 en el que "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica". Se ha puesto de manifiesto el carácter innovador de este precepto, no sólo en el Derecho comparado sino en lo que supone de ruptura con la situación anterior en la que se sometía la iniciativa pública al principio de subsidiariedad, para operar sólo ante la deficiencia del sector privado o en sectores concretos y trascendentales para el Estado. El reconocimiento de la importancia del Sector Público como proveedor de bienes sociales afecta a todos los niveles territoriales de gobierno, sin embargo, atendiendo al contenido del artículo 131.1 -nos remite a la planificación estatal como instrumento para atender las necesidades colectivas- podemos afirmar que se otorga un papel preponderante al Estado como sujeto garante de la provisión efectiva y adecuada

20 Esta posibilidad la abre el constituyente en la redacción del citado artículo. Utiliza con reiteración la expresión "sin perjuicio de...", o atribuye expresamente al Estado la "legislación" en una materia dando cabida a que la gestión y ejecución corresponda a la Comunidad Autónoma.

de bienes públicos a los ciudadanos, con independencia de su Comunidad de residencia.

Este planteamiento inicial podría inducirnos a considerar que en nuestro país se opta por un sistema centralizado de provisión de bienes y servicios públicos. No obstante, en el artículo 148 se faculta a las Comunidades Autónomas a asumir competencias de provisión -sirva como ejemplo el apartado 20º "Asistencia social"-, sin que por ello exista contradicción con la conclusión obtenida del artículo 128.2. En este sentido, el apartado 2 del mencionado artículo 131 exige que el Estado tenga en consideración las previsiones aportadas por las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar los proyectos de planificación. En definitiva, la función de asignación corresponde en nuestro Ordenamiento a todos los niveles territoriales de gobierno, sin perjuicio de que el Estado sea, en último término, garante de su realización efectiva.

2. *FUNCION DE REDISTRIBUCION.*- Hacen alusión expresa a la redistribución de la renta varios preceptos constitucionales. Destacan el artículo 31.2, que exige que a través del gasto público se produzca una asignación equitativa de los recursos públicos, y especialmente el artículo 40, que en su apartado 1 declara que son los poderes públicos los encargados de promover las condiciones en favor de "una distribución de la renta regional y personal más equitativa". Varios artículos de este Capítulo III de la Constitución -"De los principios rectores de la política social y económica"- contienen medidas concretas de redistribución de la renta atribuidas al Sector Público (40.2, 41 y 50). Hemos de remarcar que estas funciones son predicadas del conjunto de las Administraciones públicas, por lo que tenemos que acudir al artículo 131.1 como precepto de interpretación, ya que se refiere a la "justa distribución" de la renta y la riqueza como una de las responsabilidades económicas del Estado.

3. *FUNCION DE ESTABILIZACION.*- En el ya citado artículo 40.1 se mencionan los dos aspectos que componen esta función: el desarrollo, encargando a los poderes públicos la creación de las condiciones necesarias para promover el "progreso social y económico", y la estabilización en sentido estricto, declarando que las actuaciones públicas deberán realizarse "en el marco

de una política de estabilidad económica", especialmente orientada al pleno empleo. El equilibrio (estabilidad) en el desarrollo económico -regional y sectorial- se remite también a la actuación del Estado (artículo 131.1). Sin embargo, no se excluye la actuación subcentral en esta función, como se deduce del artículo 148.1, 13ª que recoge como competencia autonómica "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma", precisando que las actuaciones del nivel subcentral en esta materia han ajustarse a "los objetivos marcados por la política económica nacional".

Queda clara la primacía del Estado en la definición y ejecución de la función de estabilización, reforzada además porque en el artículo 149 se atribuyen al mismo los instrumentos de política económica más relevantes -son significativos los apartados 11ª (Sistema monetario) y 13ª (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del artículo 149.1 y el 133 que atribuye la potestad tributaria originaria al Estado-.

La distribución de funciones descrita ha de completarse con una serie de preceptos constitucionales que insisten en los principios de igualdad y solidaridad y que refuerzan la idea de unidad. En la medida en que los principios citados son elementos configuradores del Estado español son múltiples las referencias que encontramos sobre los mismos. Dentro del ámbito económico destacan los artículos 138 y 139, ambos incluidos en el Capítulo I -"Principios generales"- del Título VIII -"De la organización territorial del Estado"-.

El artículo 138 convierte al Estado en garante de la "realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2", referido a los distintos territorios que componen el Estado. Insistiendo en esta argumentación, en el apartado 2 declara que las diferencias competenciales entre las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar privilegios económicos. Es manifiesta la preocupación del constituyente en proclamar la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles, cualquiera que sea su Comunidad Autónoma (artículo 139.1), lo que traducido a términos económicos exige que las autoridades subcentrales no puedan adoptar "medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español" (artículo 139.2).

Hemos de completar el mecanismo descrito con las materias previstas en el artículo 148 como competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, cuyo contenido es coincidente con el del Capítulo III, pero referido al ámbito territorial autonómico, exigiendo la concordancia con las disposiciones estatales. Así mismo, no podemos dejar de considerar los mecanismos generales de transferencia y delegación de competencias estatales, que también pueden operar en el campo de las responsabilidades económicas.

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora podemos afirmar que la ordenación general de la economía corresponde al Estado, y, por tanto, a éste se atribuyen las competencias económicas más importantes y trascendentales. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, le encarga de la protección de la unidad del mercado, garantizando el principio de libre circulación de personas y bienes y la igualdad de trato a todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, el ejercicio de los instrumentos de política monetaria, el control del comercio internacional, la ordenación de sectores de interés general, la Hacienda general y la deuda del Estado, y la planificación de la economía. De esta manera se posibilita el mantenimiento del principio de unidad económica, garantizando una política económica común y la unidad del mercado nacional. Todo ello sin perjuicio del respeto del núcleo competencial básico de las CC.AA, substrato necesario para el desarrollo de una política regional autónoma, y de que se las dote de medios personales y materiales predispuestos para la obtención de los objetivos asignados.

III.2 . LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LEYES DE TRANSFERENCIA

Como paso previo en el análisis del contenido de los Estatutos de Autonomía tenemos que asumir la diferenciación constitucional entre Comunidades que acceden a la autonomía territorial a través del artículo 151 y las que lo hacen por el artículo 143. Esta separación se vincula con la distinción entre *nacionalidades* -o comunidades históricas- y *regiones*, cuya consecuencia más relevante es el reconocimiento de un techo competencial mayor para las

primeras, estableciéndose un periodo de transición -mínimo cinco años- para la homologación competencial de las regiones (artículo 143).

Los Estatutos, normas fundantes de cada Comunidad, deberán ajustarse a los dos niveles competenciales previstos, lo que determinará su contenido real. Para complicar más el panorama las Leyes de delegación contempladas en el artículo 150.2 han equiparado competencialmente las comunidades de Valencia y Canarias a las del 151, siendo regiones cuyo Estatuto se tramitó por la vía del 143. Además, la Ley Orgánica de Transferencia de competencias a las Comunidades del 143, de 1992, no ha sido jecutada en su integridad, y en la actualidad, una parte significativa de las autonomías afectadas aún no han hecho efectiva la transferencia de las competencias en todos los ámbitos señalados.

La falta de acuerdo en la elaboración de los Estatutos de Autonomía, los problemas políticos que se plantearon con la anticipación de los trabajos estatutarios de Cataluña, Galicia y País Vasco a la propia Consitución, la compleja transición al régimen democrático, ... , determinaron un ambiente poco propicio a la colaboración y coordinación de actuaciones entre el estado y los entes preautonómicos. La consecuencia primordial de esta circunstancia es que los Estatutos se elaboraron con el ánimo de recoger todas las competencias susceptibles de titularidad regional, y, aprovechando la indeterminación constitucional, trataron de atraer hacia su órbita de responsabilidad todas aquéllas en las que la regla de atribución no era clara, incluso mediante la distinción de grados en la competencia. En definiva podemos suscribir la calificación de JIMENEZ BLANCO²¹ "... han sido elaborados como si sólo se tratara de porfiar con el Estado".

Centrándonos ya en las competencias económicas que recogen los Estatutos restringiremos nuestra exposición a los casos en los que plantean cierto grado de conflicto con la disposición constitucional. El resto de competencias

²¹ JIMENEZ-BLANCO, A. (1989): "La distribución de competencias económicas entre el estado y las Comunidades Autónomas". En *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. I.E.E. Pág.401.

económicas coinciden con el contenido de los artículos 147.2 y 148 que no es necesario repetir aquí.

Un exponente claro de la confusión que ha amparado la Constitución es la referencia 13ª del artículo 148, que atribuye a las Comunidades Autónomas “El Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”. A partir de este precepto, los Estatutos extienden su ámbito competencial en la materia atribuyéndose en exclusiva la *planificación* de la economía en su territorio, identificando términos con contenidos distintos. Esta interpretación entra en conflicto con el artículo 149.1.13, que otorga competencia exclusiva al Estado sobre las “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Para evitar este inconveniente, los Estatutos recurren a fórmulas generales de salvaguarda de las competencias estatales en la planificación económica, lo que no ha evitado que el Tribunal Constitucional haya tenido que entrar en defensa de las mismas, marcando límites a las facultades autonómicas²².

Otra competencia controvertida es la que se atribuyen las comunidades Autónomas en relación al artículo 128.2, que reconoce la iniciativa pública en la economía., de manera que se declaran con capacidad para reservarse recursos o servicios esenciales. Esta circunstancia, unida a la anterior y al hecho de que los Estatutos establecen fórmulas de participación en el sector público estatal muy estrictas, lleva a la conclusión de que la regulación general de las competencias económicas estatutarias deja en manos del nivel territorial intermedio instrumentos importantes de política económica, coyuntural y estructural.

La tendencia estatutaria se confirma a la luz de la producción normativa de los Parlamentos regionales, que han originado un número importante conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas. Las interpretaciones extensivas de las competencias regionales alcanzan a aspectos económicos tan

²² Cabe destacar la STC 76/1983 que pone de relieve la inexistencia de límites en cuanto al contenido material de la planificación del artículo 149.1.13.

importantes como el crédito, banca y seguros, los transportes, las instalaciones energéticas, defensa de la competencia o el turismo. Ha sido siempre el Tribunal Constitucional quien, con diferentes argumentos, entre los que destaca la alusión constante al principio de unidad económica, ha defendido la actuación estatal en dichos ámbitos.

Hay que destacar, además, que falta de homogeneidad competencial entre Comunidades Autónomas es un fenómeno que tiende a desaparecer, en la medida en que las Autonomías de menor capacidad aspiran a ejercer las mismas competencias que las más adelantadas, y en los mismos términos. Dicho de otra manera, las comunidades de mayor techo competencial son el modelo a imitar por el resto, que no consiente una posición de inferioridad que se traduce en menores recursos, en definitiva, en menor poder político.

Si en el apartado anterior de este trabajo quedaba patente la imprecisión de la Norma Fundamental en cuanto a la descentralización de competencias, la conclusión de éste no puede ser otra que la beligerancia de las normas subconstitucionales en esta materia.

IV. LA DESCENTRALIZACION DEL GASTO EN ESPAÑA

La primera precisión a realizar es que la mayor parte de las competencias que asumen las Comunidades Autónomas se plasman en la disposición de gasto, y, por tanto, llevan implícita la naturaleza económica. Ante esta situación, determinar las facultades reales de que disponen en los ámbitos de las tres funciones económicas que consideramos, nos obliga a agrupar las competencias autonómicas en categorías de gasto por funciones para asignarlas después cada función general -o lo que es lo mismo, a cada objetivo económico perseguido por el Sector Público (Asignación, Redistribución y Estabilización)-.

Desde el punto de vista metodológico seguiremos los pasos de trabajos anteriores que analizan las capacidades de los entes subcentrales a partir de la clasificación funcional del gasto. BOADWAY y SHAH²³, BAREA TEJEIRO²⁴, BLANCO-MAGADAN²⁵, y, más recientemente, BRAÑA y SERNA²⁶ parten de las categorías funcionales de gasto público para evaluar los procesos de descentralización.

Las fuentes utilizadas son las siguientes publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda -Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales-:

- *La Descentralización del Gasto Público en España. Período 1984-1994.*
- *Las Haciendas Territoriales en Cifras. Ejercicios 1993 y 1994.*
- *Presupuestos de las Comunidades Autónomas 1995.*
- *Cuentas Financieras. Banco de España. 1995.*

²³ BOADWAY, R.W. y SHAH, A. (1995): “Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”. En *La financiación de las Comunidades autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León, Salamanca.

²⁴ BAREA TEJEIRO, J. (1989): “El gasto público en las Comunidades Autónomas”. En *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. I.E.E.

²⁵ BLANCO-MAGADAN, J.A. (1980): “Descentralización del Sector público. (La distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)”. En *Hacienda Pública Española*, nº67.

El Cuadro nº 1 muestra la Clasificación Funcional del Gasto Público en los años 1994 y 1995, el Gráfico nº 1 la proporción que presenta para el año 1995, tomando como referencia los grupos de funciones, y el Gráfico nº 2 desglosa los grupos anteriores en cada función concreta. Destaca la categoría de los *Gastos de distribución*, que absorbe el 58,5 % del gasto de las Administraciones Públicas. Las prestaciones sociales (pensiones y desempleo, fundamentalmente) suman el 33,7 %, el 24,8 % restante corresponde a los denominados bienes sociales redistributivos (educación, sanidad, vivienda y servicios colectivos). La mayor parte del gasto realizado en este contexto, especialmente en prestaciones sociales, es gasto realizado por el Estado, habida cuenta de que los servicios del INSALUD e INSERSO no han sido transferidos a la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

El Cuadro nº 2 ofrece una información más precisa en cuanto a la estructura funcional del gasto de cada Administración territorial. La información disponible para el Estado es del año 1994 por eso se establece la comparación para dicho ejercicio. El 68,2 % del gasto público corresponde al nivel central, incluyendo el gasto por variación de pasivos financieros y el gasto en pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas. Si se excluyen ambos conceptos, el gasto del Estado sería el 58,8%. El gasto de las Comunidades Autónomas es el 20,3 % en el primero de los casos, alcanzando el 26,7 % en el segundo.

Dejaremos al margen del estudio los grupos de función nº 8 y 9 - *Transferencias a otras Administraciones Públicas y Deuda pública*- ya que tienen más interés para estudiar la estructura de ingresos que la de los gastos.

La diferencia que existe entre el gasto estatal y autonómico en los grupos de *Protección Civil y Seguridad Ciudadana y Seguridad, Protección y Promoción Social* es coherente con la titularidad estatal de las competencias relacionadas con estas funciones. El Cuadro nos muestra que en los *Gastos de Bienes*

²⁶ BRAÑA, F.J. y SERNA, V.M. (1997): "La descentralización de las Competencias de Gasto Público. Un análisis del caso español después de 1978". En IV Jornadas de Economía Pública y Fiscalidad (1996-97).

Públicos de Carácter Social las Comunidades Autónomas gastan más que el Estado, en todos los conceptos salvo en Sanidad, con la particularidad de que el gasto autonómico en esta función es mayor que en resto de las del grupo. La *Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico* es más importante en el Estado, sin embargo, destaca la superioridad del gasto autonómico en el concepto de Infraestructura Agraria, que podemos explicar a tenor del artículo 148.1.7ª de la Constitución, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en agricultura y ganadería, “de acuerdo con la ordenación general de la economía”. En lo que respecta a la *Regulación Económica de Carácter General* la supremacía estatal es patente, así como en la *Regulación Económica de Sectores Productivos*, pero en este último grupo se dan porcentajes mayores de gasto autonómico en Industria, Energía y Turismo.

El Cuadro nº3 presenta la clasificación funcional del gasto por Comunidad Autónomas. La peculiaridad más relevante es la diferencia en la estructura del gasto entre las Comunidades que han asumido las transferencias del INSALUD y las que no. También se observa una diferencia en la composición del gasto en función de las peculiaridades socioeconómicas de cada Comunidad, por ejemplo, una mayor proporción de gasto en agricultura en regiones con un sector agrícola importante.

V. CONCLUSIONES

El reparto de funciones económicas descrito en la Constitución se ajusta a priori a las proposiciones del modelo tradicional de la Teoría del Federalismo Fiscal: el Estado es el encargado de asumir las tareas fundamentales en el ámbito económico, desempeña la función redistributiva y de estabilización y comparte con los niveles subcentrales la provisión de los bienes sociales. La atribución de la planificación general de la economía al Estado implica que es el gobierno central quien asume las funciones de estabilización y redistribución, al tiempo que orienta las decisiones y los comportamientos de las otras Administraciones territoriales y el resto de los agentes productivos. Las necesidades de coordinación, de planificación global de la economía y de uniformidad del sistema financiero han llevado al constituyente a primar al gobierno central en la distribución de las funciones económicas del sector público y de las fuentes de financiación. La prevalencia de la actuación estatal justifica incluso su imposición sobre decisiones no acordes de las Comunidades Autónomas, por ejemplo: una Autonomía no podría tomar una medida favorecedora del desarrollo de su territorio si ésta fuese contraria a las directrices señaladas al respecto por la autoridad central.

Sin embargo, si profundizamos algo más en las disposiciones constitucionales se hace evidente que no existe una exclusión expresa de las Comunidades Autónomas respecto a estas funciones. El escaso o nulo margen de actuación de los gobiernos subcentrales deriva del control por parte de la Administración central de los principales medios de intervención en la economía (significativamente la política monetaria y fiscal). Redunda en esta argumentación la constante remisión al marco general establecido por el Estado. En definitiva, el espacio que resta a las Comunidades Autónomas en las funciones de redistribución y estabilización estará en función de los mecanismos de cooperación interjurisdiccional que pudieran aplicarse, y así toma pleno sentido la exigencia, ya mencionada, del artículo 131.2 que hace intervenir a las Autonomías en la planificación general realizada por el Estado.

Los Estatutos de Autonomía y las Leyes de transferencias trasladan a la realidad las previsiones constitucionales, pero ya hemos visto que la falta de unos límites nítidos, así como la variedad de niveles competenciales y de intensidad competencial, permite un amplio margen de actuación para los gobiernos regionales. La posibilidad de que un territorio se constituyera en Autonomía era un facultad ejercitable por los ciudadanos residentes en su jurisdicción, es más, salvo las competencias recogidas en el artículo 147.2 nada obligaba a los entes autónomos a asumir más responsabilidades. A priori, esta situación de partida podría dar lugar a una variedad importante de estatutos jurídicos regionales y de niveles competenciales, sin embargo, la realidad muestra una cierta homogeneidad derivada del hecho de que cada agente regional ha aprovechado, como mínimo, todas las posibilidades de actuación que la Constitución dejaba expeditas. La imbricación de la política en el proceso de descentralización, especialmente en la vertiente de gasto, justifica la situación que acabamos de describir.

Aunque la situación competencial de las diversas Comunidades Autónomas es diversa las restricciones finales a las que se enfrentan son las mismas. La nivelación pendiente se realizará tomando como referencia a las Comunidades más avanzadas.

Los datos que se facilitan muestran que la mayor parte del gasto autonómico se vincula a la producción de bienes públicos (sociales y económicos), de forma que centran su actividad en la función asignativa. Según la teoría del Federalismo Fiscal es precisamente esta función la que debe ser descentralizada, como así ocurre.

Dentro de la función de distribución se incluyen los gastos de promoción y protección social que presentan una fuerte centralización como corresponde también a los postulados de la teoría normativa. No es previsible una mayor descentralización en este ámbito, aunque habría que considerar el impacto de la cesión parcial del IRPF a las Comunidades Autónomas, ya que este impuesto es el instrumento fiscal más importante de redistribución de la renta.

Por último, a la función de estabilización y desarrollo se asocian los gastos en la regulación económica general y sectorial. La teoría atribuye esta función al nivel central, y, en términos absolutos, podemos decir que se verifica este presupuesto. No obstante, la desagregación por funciones muestra una actividad superior de las Comunidades Autónomas en Industria, Energía y Turismo. Esta situación pone de relieve la característica principal del proceso descentralizador de nuestro país, que no es otra que la rivalidad de las Autonomías con el Estado en la asunción de competencias; así, se observa la tendencia de las Comunidades Autónomas a extender su ámbito competencial al espacio estatal en sectores como Agricultura, Energía, Turismo o Agricultura, cuya trascendencia para la economía general es evidente. No sólo se exceden los límites establecidos en la Norma Fundamental, sino que también se contradice la teoría normativa del Federalismo Fiscal que otorga la función de estabilización (incluido el desarrollo) al nivel central. Los problemas que se plantean en esta función son también normativos, como vimos en el apartado referido a los Estatutos de Autonomía en cuanto a la competencia sobre fomento y su derivación regional hacia la planificación. Si bien es cierto que estas expresiones no han tenido consecuencias reales importantes responden al modo político en que se ha entendido el proceso descentralizador por parte de regiones y nacionalidades.

En contraposición a esta fórmula de separación y exclusión del otro nivel de gobierno se presenta el esfuerzo por conciliar el principio de unidad y el derecho a la autonomía, que da como resultado la existencia de competencias concurrentes o compartidas en las que ambas administraciones tienen reconocido un ámbito competencial. Tal es el caso del artículo 149.1,13º que establece como competencia exclusiva del Estado "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", de esta forma no excluye la intervención de las administraciones territoriales siempre que éstas no adopten políticas contrarias a las directrices estatales. En el listado de competencias asumibles por las Comunidades Autónomas (artículo 148) se incluyen expresiones como "de acuerdo con la ordenación general de la economía" o "dentro de los límites marcados por la política económica nacional", de la misma manera que en el artículo 149 son constantes las referencias a las facultades de las Autonomías en los ámbitos competenciales propios del Estado. Además está

el establecimiento de técnicas de colaboración interterritorial en el artículo 150. Todo ello nos lleva a aseverar que es posible encontrar en nuestra Constitución un título general para un "verdadero autonomismo cooperativo"²⁷.

Esta situación se ajusta a las aportaciones más recientes en el ámbito del Federalismo Fiscal, que resaltan el papel de los niveles subcentrales como cooperantes del Estado en la ejecución y planificación de las funciones económicas del Sector Público, por lo que podemos concluir afirmando que constitucionalmente se describe un sistema de reparto de funciones económicas acorde con las tendencias y evolución observada en los últimos tiempos en los países federales. La distribución de funciones económicas se produce con el ánimo de "ordenar el reparto y el ejercicio de las competencias económicas, no en base a las técnicas de exclusividad, la fragmentación o la prohibición de intervención en campos reservados a otro ente, sino sobre la base de la concurrencia, la cooperación y la participación en la adopción de decisiones que por afectar al interés común o general, han de ser también atendidas en común y en régimen de reparto de responsabilidades"²⁸.

27 GARCIA DE ENTERRIA, E. (1980): "Estudio preliminar". En *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. Página 27.

28 MUÑOZ MACHADO, S.(1980): "Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas". En *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Op.cit. Págs. 325-326.

VI. BIBLIOGRAFIA

ANASTOPOULOS, J. (1979): *Les aspects financiers du federalisme*. L.G.D.J. París.

BAREA TEJEIRO, J. (1989): “El gasto público en las Comunidades Autónomas”. En *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. IEE.

BLANCO-MAGADAN, J.A. (1980): “Descentralización del Sector público”. En *Hacienda Pública Española*. Nº 67

BOADWAY, R.W. y SHAH, A. (1995): “Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”. En *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*. Junta de Comunidades de Castilla y León. Salamanca.

BRAÑA, F.J. y SERNA, V.M. (1996): “La descentralización de las Competencias de Gasto Público. Un Análisis del Caso Español después de 1978”. Presentado en IV Jornadas de Economía Pública y Fiscalidad (1996-97).

BRAÑA, F.J. y SERNA, V.M. (1997): *La descentralización de las Competencias de Gasto Público. Teoría y aplicación en España*. Civitas.

CASAHUGA, A. (1978): “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave”. En *Hacienda Pública Española*. Nº 50.

CASAHUGA, A. (1982): “La invalidez general del teorema de la descentralización”. En *Cuadernos Económicos de ICE*. Nº 20.

CASTELLS, A. (1988): “El proceso de descentralización del Sector público en España”. En *Hacienda Pública Española*. Nº110/11.

CORTECERO, J.A., GOMEZ, J.S. y SANCHEZ, A.M. (1988): “La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno”. En *Hacienda Pública Española*. Nº 113.

FUENTES QUINTANA, E. (1986): *Hacienda Pública: Introducción y Presupuesto*. Rufino García Blanco. Madrid

GREWAL, B.S. (1985): “Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives”. En *Tax Reform and the States*, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra.

JIMENEZ BLANCO, A. (1989): “La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. IEE.

MUSGRAVE, R.A. y MITCHELL POLINSKY, A. (1970): “La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos. Un punto de vista crítico”. En *Hacienda Pública Española*. Nº 35.

OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. IEAL. Madrid

PAULY, M.V. (1973): "Income Redistribution a Local Public Good". *En Journal of Public Economics*.

RAMALLO, J. (1979): "Incidencia de las Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas". *En La Hacienda Pública en la Constitución española*. IEF. Madrid

VIII. ANEXO