

# CRITERIOS ECONOMICOS PARA LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Oscar de Juan Asenjo  
Profesor titular de Economía Política  
de la Universidad de Barcelona

## I. Planteamiento del tema\*

Nuestra nave espacial acaba de aterrizar en un planeta. Los políticos y juristas se encuentran reunidos en cortes constituyentes y dispuestos a redactar una constitución federal. Enterados de nuestra llegada nos ceden durante unos minutos la tribuna para que exponamos los criterios económicos para la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno de la federación. Nos advierten que están dispuestos a conceder el máximo de autonomía política a las regiones que configuran el estado, con tal que ésta sea compatible con la unidad y el buen funcionamiento del sistema.

### A. *El modelo neoclásico del federalismo fiscal*

El símil de la nave espacial fue utilizado por Richard Musgrave para presentar sus «Teorías del Federalismo Fiscal» (Musgrave, 1969). Su tarea quedó muy simplificada ya que tuvo la fortuna de aterrizar en un planeta nuevo, Fiscalía, en el que todas las decisiones públicas y privadas se adoptaban exclusivamente por criterios fiscales. Para empezar, los ciudadanos podían optar por una u otra jurisdicción política y escogieron aquella que les suministraba un conjunto de bienes públicos acordes con sus preferencias. Los individuos descontentos, siempre tenían la posibilidad de emigrar a otra jurisdicción. (Es lo que Thiebout denominó «voto con los pies») (Thiebout, 1956.) Todos los individuos de una jurisdicción compartían, pues, las mismas preferencias. Colorarios de estas hipótesis fueron la condena de la centralización política, propensa a dar soluciones uniformes para comunidades diferentes, y la justificación de la autonomía territorial en la medida que contribuye a maximizar el bienestar de los individuos de cada comunidad. Esta es la base del *teorema de la descentralización* de Oates (Oates, 1972, 1977).

La solución al problema de la asignación de funciones por niveles de gobierno, la encuentran en la propia naturaleza de los bienes públicos. Según la teoría económica neoclásica, en la que se apoya el federalismo fiscal, la función primordial del Estado

---

\* El presente trabajo es el resumen o, mejor, las conclusiones (un tanto informales, por cierto) de una investigación realizada en la New School for Social Research de Nueva York durante los años 1983-85. La investigación fue financiada por la Fundación Juan Mach, dentro de su programa de Estudios sobre Autonomías Territoriales. Deseo expresar mi agradecimiento a la Fundación por la ayuda económica proporcionada y a la Dra. Elisabeth Sanders por sus orientaciones y sus comentarios críticos.

consiste en proveer una serie de bienes y servicios que la iniciativa privada, a través del mercado, no podría atender o lo haría de forma inadecuada. Los bienes y servicios públicos se caracterizan por su *indivisibilidad*, esto es, por ser de *consumo colectivo*. Sin embargo, el *área de beneficio* no es uniforme para todos los bienes públicos. En algunos casos, como la defensa, esta área se proyecta a toda la nación y por tanto su prestación corresponderá al Estado central. Por la misma lógica, la competencia sobre la promoción de una lengua regional corresponderá a un gobierno regional. El servicio de alumbrado público, cuya área de beneficio es estrictamente local, pertenecerá a las jurisdicciones municipales. Si los diferentes niveles de jurisdicciones coincidieran perfectamente con el área de beneficio de los bienes públicos y si el coste de cada bien público fuera pagado íntegramente por los ciudadanos que se benefician del mismo (hipótesis de la perfecta *correspondencia fiscal*), tendríamos que la descentralización política no sólo contribuiría positivamente al bienestar individual, como decíamos antes, sino también a la eficacia económica y la responsabilidad democrática; los ciudadanos moderarían sus demandas de servicios públicos por cuanto su financiación repercutiría íntegramente a cuenta de ellos.

Cuando la correspondencia fiscal no es perfecta (por ejemplo, si los bienes públicos tienen *efectos externos*, beneficiando a personas de otras jurisdicciones que no han pagado por los mismos), entonces se precisa la intervención del Estado central, que mediante el flujo de impuestos y subvenciones tratará de recuperar el equilibrio. Las subvenciones son igualmente convenientes por razones de equidad: igualar la capacidad fiscal de las jurisdicciones y asegurar un mínimo de servicios públicos a los habitantes de todo el territorio nacional. El gobierno central se encargaría también de la redistribución personal de la renta y de la estabilidad económica.

Esta es, en síntesis, la teoría elaborada por la escuela neoclásica del federalismo fiscal, donde se recoge el análisis económico más completo y difundido sobre la distribución de funciones. (Existen otras teorías económicas como la de Breton y Scott (1978), basada en el criterio de minimización de costes, pero están lejos de poseer la difusión y sofisticación del federalismo fiscal.) Convenía recogerla al principio de este ensayo por cuanto nosotros nos hemos propuesto elaborar una teoría alternativa que supla sus lagunas y deficiencias. A nuestro entender el federalismo fiscal ofrece una visión irrealista e inadecuada del Estado federal. No acierta a calar en los problemas de fondo y de ahí que sus soluciones sean inocuas en el mejor de los casos, y a menudo falaces.

Para empezar, las hipótesis de partida son ingenuas e irreales. No podemos justificar la descentralización territorial sobre la base de la homogeneidad de preferencias lograda por el sistema de Thiebout del «voto con los pies». Tampoco podemos reducir las funciones del Estado a la prestación de bienes públicos, ni circunscribir la autonomía territorial a la prestación de bienes públicos regionales y locales. De hacerlo, las jurisdicciones regionales quedarían vacías de competencias pues los bienes de ámbito estrictamente regional son muy contados. A decir verdad, la teoría del federalismo fiscal ha encontrado ciertas aplicaciones para el estudio de las áreas metropolitanas pero proyecta poca luz sobre la problemática de la región. Y es precisamente la problemática regional la más preocupante desde el punto de vista político y la que en este ensayo nos interesa esclarecer.

## B. *Un modelo alternativo*

Si los teóricos del federalismo fiscal tuvieron la fortuna de aterrizar en un planeta ideal, donde se daban las condiciones idóneas para aplicar un modelo de laboratorio, nuestra nave espacial ha ido a caer a un planeta tan viejo y rígido como la Tierra. Las primeras informaciones que recibimos es que el sistema económico imperante es el *capitalismo* y que la geografía política se encuentra fragmentada en un conjunto de *Estados-nación*. Nosotros nos encontramos en un *Estado-nación capitalista* y por el momento nos vamos a olvidar de la existencia de otros Estados y otros sistemas económicos.

Uno de los primeros hechos que captan nuestra atención es que las regiones que configuran el Estado-nación son muy diferentes entre sí. Repasando la historia del país aprendemos que las raíces de la diferenciación se encuentran muchos siglos atrás, pero que fue, sobre todo, a raíz del nacimiento y desarrollo del capitalismo cuando esta diferenciación tomó cuerpo y dio lugar a la demanda de autonomía territorial.

El desarrollo capitalista se caracteriza precisamente por su desigualdad (cfr. Nairn, 1975). Un mayor desarrollo entraña una división regional del trabajo más intensa. Aparecen así regiones netamente industriales, agrícolas o de servicios. La fisonomía y la problemática de cada región diferirá también según cuál sea el tipo de producto o cultivo dominante, según el grado de dependencia de los mercados exteriores y según la concentración de la propiedad o el poder monopolista. Mientras unas de estas regiones se encontrarán en pleno apogeo económico, otras pueden estar atravesando una crisis y un tercer grupo —que por regla general suele coincidir con regiones agrícolas— parecen estar condenadas a una situación de subdesarrollo y dependencia económica crónica. Sea cual sea la situación de cada región, en todas ellas se da un *interés regional* que cohesionan los múltiples, y a menudo contradictorios, intereses económicos particulares. Bajo esta perspectiva la *autonomía política* aparece como un instrumento para defender y promover el interés regional. Factores culturales como la defensa de una lengua propia o unas instituciones históricas, forman parte del interés regional y a menudo son la columna vertebral de los movimientos nacionalistas. Sin embargo, tales factores no son imprescindibles. A nosotros nos interesa partir de una concepción más amplia del nacionalismo y regionalismo. Creemos que las fuerzas centrípetas generadas por el desarrollo capitalista son suficientes para originar un interés regional y que de él puede surgir una demanda de autonomía regional ya sea para romper el círculo vicioso del subdesarrollo económico, ya para consolidar las posiciones ventajosas, ya para conservar ciertas formas de vida.

Una vez satisfecha nuestra curiosidad sobre los orígenes de la demanda autonómica, preguntamos a qué se debe tanta insistencia en que la autonomía territorial garantizada por la nueva constitución federal haya de ser compatible con la unidad y funcionalidad del sistema político-económico. Analizando más a fondo el archivo histórico descubrimos que, paralelamente a las fuerzas centrífugas, el desarrollo capitalista ha desatado otras tantas fuerzas centrípetas que fueron determinantes en la creación del Estado-nación y han provocado una centralización progresiva de competencias. La creación del mercado nacional fue una condición previa al nacimiento del capitalismo y el primero de sus frutos. Los múltiples y desintegrados núcleos económicos precapitalistas quedaron pronto integrados en un mercado nacional y en un sistema capitalista de base nacional. A medida que la integración fue avanzando los

problemas económicos pasaron a ser comunes y las soluciones hubieron de ser tomadas desde una plataforma unitaria. Se creó así un *interés nacional* que puede traducirse en el interés por la reproducción y el correcto funcionamiento del sistema. Al igual que ocurría en la esfera regional, no todos los grupos sociales participan de la misma manera de los beneficios generados por el sistema, pero todos están interesados en su buen funcionamiento. Los grupos dominantes del sistema serán aquellos que sepan convertir sus intereses de grupo en interés nacional y dispongan de los medios adecuados para imponer su voluntad a los restantes grupos.

El análisis de las fuerzas centrífugas y centrípetas generadas por el desarrollo capitalista lo hemos expuesto en nuestro trabajo *Capitalismo, nacionalismo y formas de estado* (De Juan, 1987). El lector interesado en profundizar sobre el tema puede consultar dicho ensayo. El objetivo del presente es, como hemos dicho, bosquejar un modelo de Constitución federal que asegure la máxima autonomía territorial compatible con la unidad del sistema económico y político.

## II. Cuatro reglas básicas sobre el funcionamiento del sistema federal

### A. *Federalismo dual o federalismo cooperativo*

Una federación puede ser organizada bajo criterios muy diferentes. Los estudiosos del tema acostumbra a contraponer dos modelos extremos: el federalismo dual y el federalismo cooperativo.

Los principios de funcionamiento del *federalismo dual* son relativamente simples. Se parte de la distinción entre materias de interés general y de interés local, asignando las primeras al Estado central y las segundas a los entes subcentrales. Cada una de las jurisdicciones ejercerá sus competencias de forma separada y en régimen de exclusividad. Semejante proceder responde a la concepción tradicional del federalismo y ha quedado plasmado en la mayoría de las constituciones federales. El modelo parecía satisfacer tanto a los partidarios de la máxima descentralización como a los defensores del centralismo. Los primeros atrincheraban unas parcelas donde el Estado central no podría inmiscuirse bajo ningún pretexto; los segundos aseguraban que el Estado central actuaría sin ninguna interferencia en los campos que le son propios.

El cuadro 1, elaborado tras el análisis del reparto constitucional y fáctico de competencias en los Estados federales y regionales contemporáneos, muestra la concurrencia de normas procedentes de diferentes niveles de gobierno sobre diversas áreas funcionales. Observamos cómo las competencias económicas más significativas se ubican en el terreno de confluencia del poder central y regional. Pero no acaba aquí la cosa. Si analizáramos más a fondo cada una de las áreas funcionales que según el cuadro pertenecen a un solo nivel de gobierno descubriremos que ni siquiera a éstas son ajenas a la colaboración interjurisdiccional. El Estado central participa en la política sanitaria, educativa, cultural y urbanística de las comunidades autónomas por la vía de las subvenciones condicionadas (transferencias por las cuales el ente destinatario queda obligado a cumplir las condiciones impuestas por el Estado central).

Dado que nuestra nave espacial ha aterrizado en un estado-nación con un sistema capitalista muy desarrollado, no nos queda más remedio que aceptar las premisas del federalismo cooperativo. Lo contrario sería cerrar los ojos a los imperativos de la

realidad económica. El modelo que vamos a proponer supone tanto la negación total de la filosofía del federalismo dual como la definición de lo que podríamos llamar una versión radical del federalismo cooperativo. Introduciremos, empero, determinadas reservas con el fin de soslayar el predominio absoluto del poder central, a donde amenazan llevar los prototipos actuales de federalismo cooperativo.

El modelo de federalismo que propugnamos podría definirse en estos cuatro principios o reglas funcionales:

1. Autonomía plena.
2. Coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.
3. Supremacía de las decisiones del Estado central cuando sean, objetivamente necesarias para el funcionamiento del sistema en clave de unidad.
4. Inmunidad de las decisiones de las comunidades autónomas cuando no se dé la circunstancia anterior.

#### B. *Primera regla: autonomía plena*

El primero y el más general de los principios funcionales del sistema federal concedería plena autonomía y libertad de movimientos tanto al Estado central como a las comunidades autónomas que lo integran. No sería necesario, pues, establecer sendos listados de competencias centrales y subcentrales, como correspondería hacer en un modelo de federalismo dual. En principio, los entes territoriales tendrían a su disposición los instrumentos y poderes de cualquier Estado moderno; poderes normativos, capacidad para la prestación de todo tipo de servicios, libre elección del sistema de financiación, etc. Estos poderes serían utilizados para la consecución de aquellos programas económicos y sociales en los que se concretan los intereses nacionales y regionales, tal y como son interpretados por los grupos dominantes en las asambleas nacionales y regionales.

A lo largo de este ensayo veremos que el papel económico y el *status* jurídico del Estado central y los entes subcentrales son diferentes. El Estado tendría reservadas unas pocas materias (v.g. la defensa) y gozaría de ciertas prerrogativas que analizaremos en su momento. Los entes subcentrales, en el ejercicio de su autonomía, deberían abstenerse de entrar en el área reservada al Estado central y respetar determinados principios generales, recogidos por la Constitución, como sería el de unidad de mercado. Hechas estas salvedades, podemos hablar de la autonomía territorial como el primero y el más general de los principios funcionales del sistema federal.

#### C. *Segunda regla: coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno*

La existencia de una pléyade de comunidades autónomas, cada una de las cuales posee poderes para tomar las decisiones que favorezcan al interés de la región, y la existencia de un Estado central que también goza de plena libertad de movimientos para procurar los objetivos que considera de interés nacional, obliga a establecer unos cauces de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. El término *federalismo cooperativo* se inspira en esta realidad.

De faltar unos cauces de coordinación, las comunidades autónomas podrían entrar en una guerra fiscal para atraer el capital privado, la eficacia estabilizadora de la

*Cuadro I*  
Asignación de funciones por niveles de gobierno  
propia de la mayoría de países federales

Niveles	Funciones
1. Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Relaciones exteriores.</li> <li>— Defensa.</li> <li>— Instituciones monetarias y política monetaria.</li> <li>— Pesos, medidas y horario oficial.</li> <li>— Servicios de telecomunicaciones y correos.</li> <li>— Regulación básica de la propiedad y protección jurídica a la empresa (competencia, patentes, marcas).</li> <li>— Comercio nacional e internacional (incluidas aduanas y aranceles).</li> </ul>
2. Confluencia central/ regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Justicia.</li> <li>— Política.</li> <li>— Sanidad.</li> <li>— Seguridad social.</li> <li>— Recursos naturales.</li> <li>— Carreteras, aprovechamientos hidráulicos y obras públicas.</li> <li>— Transportes y comunicaciones.</li> <li>— Agricultura.</li> <li>— Industria.</li> <li>— Turismo.</li> <li>— Banca y Cajas de ahorros.</li> </ul>
3. Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Instituciones penitenciarias.</li> <li>— Enseñanza.</li> <li>— Lengua y cultura regionales.</li> <li>— Planes de desarrollo regional.</li> </ul>
4. Confluencia regional/ local	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Actividades culturales.</li> <li>— Vivienda.</li> <li>— Asistencia social.</li> <li>— Ordenación del territorio y urbanismo.</li> <li>— Medio ambiente.</li> </ul>
5. Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vialidad (alcantarillado, alumbrado y pavimentación).</li> <li>— Servicios sanitarios.</li> <li>— Tráfico urbano e infraestructura urbana.</li> <li>— Transportes urbanos.</li> <li>— Servicios de agua, gas y electricidad.</li> <li>— Protección contra incendios.</li> <li>— Parques e instalaciones deportivas.</li> <li>— Mercados y abastos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

política macroeconómica del gobierno central quedaría mermada y los planes de desarrollo nacionales y regionales tal vez se contrarrestaran mutuamente. Una coordinación adecuada, por el contrario, además de evitar estos peligros, permite a las comunidades autónomas conseguir objetivos que, de otra manera, estarían fuera de su alcance.

La cooperación se instrumentaría en una serie de instituciones, más o menos formales, donde se coordinarían los planes del Estado central y entes subcentrales. La primera de estas instituciones sería el *Senado* o *cámara* de representación de los entes territoriales, que participaría en la elaboración y aprobación de las leyes y planes de mayor incidencia territorial. Otros organismos de actuación conjunta podrían ser las *conferencias de ministros* para la coordinación de la política general, los *consejos de planificación* con la misión de integrar los planes de desarrollo regional en el plan nacional y los *consejos de política fiscal y financiera* que se ocuparían de la coordinación de los sistemas fiscales y crediticios, amén de las correspondientes políticas económicas.

La dirección de la función coordinadora corresponde al Estado central. Este, en el ejercicio de los poderes de coordinación, no ostenta una posición de primacía jurídica para imponer coactivamente su voluntad. Sin embargo, la experiencia de muchos países atestiguan que la función coordinadora confiere al estado central un poder efectivo de dirección en muchos puntos. Téngase en cuenta que el Estado central no actúa a modo de oficina técnica para la coordinación de los planes elaborados por las comunidades autónomas, sino que tiene su propio plan, su propia política de dirección social y económica, que tratará de sacar adelante. Uno de los medios típicos del federalismo cooperativo, y uno de los que mejor demuestran la capacidad del Estado central para imponer sus decisiones, sería el sistema de subvenciones condicionadas.

#### D. Tercera regla: supremacía e inmunidad

El tercer principio de funcionamiento de la federación capitalista convendría enunciarlo en dos partes:

- a) Supremacía de las decisiones del Estado central cuando sean objetivamente necesarias para el funcionamiento del sistema en clave de unidad.
- b) Inmunidad de las decisiones de las comunidades autónomas en caso contrario.

Recordamos que el objetivo de este ensayo era elaborar un modelo de Constitución federal que garantizara el máximo de autonomía compatible con la unidad político-económica del sistema. El principio que acabamos de enunciar sería la clave de bóveda del sistema federal por cuanto trata de lograr el equilibrio entre los valores supremos de la unidad y la autonomía.

La *cláusula de supremacía* otorga al Estado central un poder decisivo para imponer su voluntad siempre que la unidad político-económica se encuentre en tela de juicio. El peligro de la desintegración del sistema queda, por tanto, excluido *ab initio* y no puede invocarse como un pretexto para frenar el proceso autonómico.

Ahora bien, ha de tratarse de una medida *objetivamente necesaria* para el funcionamiento unitario del sistema. Si no se diera esta circunstancia, la cláusula de supremacía, en lugar de jugar a favor del Estado central, pasaría a defender las decisiones de los entes subcentrales; se convertiría, pues, en una *cláusula de inmunidad* de la autonomía territorial.

El *quid* del asunto consiste en decidir quién y cómo determinará la necesidad o irrelevancia de la medida en cuestión. Lo ideal sería que se llegara a un acuerdo espontáneo entre el Estado central y los entes autónomos, a través de los organismos de coordinación. Cerrada esta vía, el conflicto de competencias pasaría al Tribunal Constitucional, el cual lo resolvería analizando si la medida es o no es objetivamente necesaria para el funcionamiento unitario del sistema. En el primer caso, prevalecería la decisión estatal; en el segundo, la decisión del ente autónomo quedaría inmune.

En principio, y para respetar la lógica autonómica de nuestro modelo, habríamos de mantener una presunción *iuris tantum* acerca de la validez de las normas y actos de las comunidades autónomas. Estas podrían legislar y actuar libremente siguiendo sus programas de política socioeconómica y respetando siempre el área reservada al Estado central, que como veremos es muy limitada. El Estado central, por su parte, también llevaría adelante su política socioeconómica hasta que topara con una norma o acto autonómico que se moviera en dirección contraria. De no alcanzar un acuerdo espontáneo, habría de plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional. Como demandante que sería, la carga de la prueba correspondería al Estado central. Para que la cláusula de supremacía amparase la decisión del Estado, éste habría de demostrar que la decisión autonómica supone un *obstáculo real y grave* para el funcionamiento del sistema político-económico en clave de unidad.

#### E. Primer turno de aclaraciones

Apenas habíamos acabado la primera parte de nuestra exposición, cuando en la asamblea constituyente se levantaron fuertes rumores que llegaron hasta nuestra tribuna:

- ¡Teoría, puras elucubraciones teóricas!
- Un modelo como este institucionaliza el conflicto interjurisdiccional.
- ¡No queremos convertir el Tribunal Constitucional en un órgano político que decida discrecionalmente lo que sea o no sea constitucional!
- ¡Lo que necesitamos es seguridad jurídica; ese modelo conduce a la indeterminación y arbitrariedad absoluta!

No nos quedó más remedio que hacer alguna aclaración adicional para serenar al auditorio. Ante todo tuvimos que insistir que el modelo no era una mera elucubración teórica, sino la formalización de las tendencias que se vislumbraban en la realidad de los países federales contemporáneos. Si por una parte tenemos unas fuerzas centrífugas que puján en sentido descentralizador, por otra existen fuerzas centrípetas que amenazan con provocar la centralización absoluta del Estado. Y estas fuerzas no son entelequias abstractas, sino que están encarnadas en unos grupos sociales que dicen representar el interés regional o nacional.

El federalismo cooperativo parece ser la resultante de este sistema de fuerzas. No es un invento nuestro, sino algo que se ha dado en la realidad desde hace muchos años y que en los últimos tiempos se ha acentuado (cfr. Elazar, 1962; Reagan, 1972; García de Enterría (ed.), 1980). Las «comisiones de expertos» de varios países federales y regionales coinciden en la necesidad de avanzar en esta línea. «El federalismo de nuestra época no puede ser sino un federalismo cooperativo», concluyó en 1966 el

Informe Troeger de donde arrancó la reforma constitucional de la RFA de 1969. A la misma conclusión llegó el Informe Giannini en Italia (1976) y el Informe García de Enterría en España (1981). En Estados Unidos, la Advisory Commission of Intergovernmental Relations (ACIR) ha venido insistiendo en la misma tesis desde su creación en 1959 (cfr. ACIR, 1981).

Las reglas de funcionamiento del federalismo cooperativo que proponemos tampoco pueden ser consideradas como una invención nuestra. En la jurisprudencia de casi todos los países podemos encontrar argumentos que discurren en la misma línea. En *Cooley v. Board of Wardens* (12 Howard 299, 1851), la Corte Suprema americana defendió la constitucionalidad de las normas estatales regulando el tráfico de mercancías en los puertos. A no dudar, se trataba de una regulación del comercio interestatal, que según el artículo primero de la Constitución es competencia del Congreso federal. Pero dado que la normativa federal era insuficiente y dado que la diversidad legal no representaba un obstáculo al comercio interestatal, la Corte Suprema confirmó la constitucionalidad de las leyes estatales. Para discernir hasta qué punto los Estados pueden regular materias de comercio interestatal y el Congreso materias que propiamente no son comerciales pero que inciden indirectamente en el comercio interestatal, la Corte Suprema ha dicho en alguna ocasión que el efecto sobre el comercio había de ser *sustancial* (cfr. Hodel, *acting secretary of the Interior v. Virginia Surface Mining Ass. Inc.* 452, US 264, 1977). El criterio del *efecto sustancial* coincide con nuestra idea de que para declararse la inconstitucionalidad de las normas de los entes subcentrales había de demostrarse que constituía un *obstáculo real y serio*. Nuestra pretensión no era, pues, la de crear nuevos criterios, sino consolidar los criterios que permitan funcionar eficazmente un sistema de federalismo cooperativo.

Ante la acusación de institucionalizar el conflicto interjurisdiccional hemos de advertir que el conflicto de competencias es consustancial al federalismo y resultará tanto más pertinaz cuanto más rígida sea la división de competencias entre los niveles de gobierno. La mayoría de las Constituciones federales cayeron en la tentación de adoptar la solución simplista del federalismo dual. ¿Y cuál ha sido el resultado? Una contienda ininterrumpida en la que tanto el Estado central como los entes autónomos habían de agarrarse a cada tilde de la ley para demostrar que la competencia en cuestión era exclusiva. Los tribunales constitucionales se han visto obligados a hacer el simulacro de construcciones jurídicas, cuando en realidad no han hecho más que dar su propia interpretación política, una interpretación cambiante al ritmo de las mayorías del tribunal y de la presión de los acontecimientos externos.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, con sus dos siglos de experiencia, así nos lo atestigua. Unas veces (en particular en el siglo que va de 1835 a 1935) defendió tenazmente las competencias de los Estados miembros de la federación; otras veces (sobre todo en la primera época bajo la presidencia de J. Marshall y de 1935 en adelante) dio luz verde a las fuerzas centralizadoras. (Cfr. Lerner, 1933; McCloskey, 1960). La *cláusula de comercio* contenida en la sección octava del artículo primero y que autoriza al Congreso federal a regular el comercio interestatal ha sido invocada por la Corte Suprema para justificar todo tipo de intervenciones federales en la economía. En los últimos años la expansión de los poderes federales se ha realizado a través de la *preemption o supersession*. Por esta vía el Congreso federal está autorizado para regular casi cualquier tipo de relaciones y al hacerlo desplaza la normativa estatal vigente hasta entonces. En más de una ocasión se ha objetado ante la Corte Suprema que la

interpretación laxa de la cláusula de comercio y la figura de la *preemption* dejaban sin contenido la enmienda décima, en virtud de la cual todas las competencias no atribuidas por la Constitución al Congreso quedaban bajo la competencia de los Estados. Para salir de la encerrona la Corte Suprema no tuvo reparo en negar valor jurídico a la enmienda décima considerándola una *perogrullada* («truism») (cfr. *United States v. Darby*, 312, U.S. 100, 1941).

La experiencia española es más corta pero no menos significativa. Por muy exhaustivas que fueran las listas de competencias exclusivas contenidas en la Constitución de 1978 y los Estatutos de autonomía, los conflictos de competencias no tardaron en producirse. El Tribunal Constitucional, con encomiable prudencia política, ha tratado de mantener ese difícil equilibrio entre los valores de unidad y los de autonomía, pero no pocas veces se ha dividido internamente o ha cambiado de opinión. Ante el temor de que los continuos conflictos de competencias paralizaran la construcción del estado de las autonomías, el gobierno presentó un proyecto de Ley Orgánica para la armonización del proceso autonómico (LOAPA). Uno de los fines que se perseguían con este proyecto era que las decisiones del estado prevalecieran en todas las materias reservadas por el artículo 149 de la Constitución. En algunos casos la Constitución sólo confiere competencias al Estado sobre las bases de una materia. Pero desde el momento que quien determinaba el carácter básico de una medida era el propio Estado, resultaba que su voluntad prevalecería siempre, sobre todo cuando se amparara en una cláusula genérica, como la del apartado trece del artículo 149.1, que confiere al Estado competencia sobre las bases de la actividad económica. El Tribunal Constitucional (en su sentencia de 5 de agosto de 1983) declaró la inconstitucionalidad del proyecto LOAPA, cortando las alas a la voluntad centralizadora del Estado; sin embargo, las raíces del problema quedaron incólumes y los conflictos competenciales no han cesado de reproducirse.

La mayoría de las Constituciones federales, tras la enunciación del largo repertorio de las competencias del Estado central y entes subcentrales, recogen una cláusula genérica que servirá al Estado central como llave maestra para regular la mayor parte de las relaciones económicas y sociales. En Estados Unidos hemos visto que era la cláusula de comercio (artículo 1.8), en España la competencia sobre las bases de la actividad económica (artículo 149.1.13). La Constitución de Canadá (artículo 91) autoriza al gobierno federal a regular todo lo necesario para «la paz, el orden y el buen gobierno». La Constitución de la RFA (artículo 72) dispone que en las áreas de concurrencia la legislación federal será prevalente cuando «así lo exija la protección de la unidad jurídica o económica y, en particular, el mantenimiento de la homogeneidad de las condiciones de vida por encima de las fronteras de un Land».

A la luz de estas experiencias históricas se entenderá mejor la lógica de nuestro modelo. Aceptamos como punto de partida las premisas del federalismo cooperativo. La libertad de movimientos tanto para el Estado central como para los entes subcentrales es una necesidad que se impone por sí misma y prueba de ello son las cláusulas genéricas de atribución de competencias. Reconocemos igualmente que los conflictos de competencias son inevitables y, cuando el acuerdo en el seno de los órganos de coordinación sea imposible, estos conflictos se elevarán al Tribunal Constitucional, quien decidirá basándose en unos criterios emanados de los preceptos constitucionales. Queda descartada, por tanto, la posibilidad de que sea el propio gobierno central quien decida el alcance de las cláusulas genéricas de competencias con todo el peligro

de arbitrariedad y centralismo que encierra. Tampoco sería necesario encasillar la materia en cuestión en alguno de los puntos del repertorio de competencias centrales o subcentrales. La misión del Tribunal Constitucional consistiría en analizar si la norma o actuación de la comunidad autónoma constituye un obstáculo real y grave a la unidad del mercado nacional y al resto de los principios recogidos por la Constitución. Estamos en el terreno escabroso de los *conceptos jurídicos indeterminados*. Como es sabido, estos conceptos no pueden ser delimitados apriorísticamente, pero sí son susceptibles de una determinación objetiva que nos indique si la medida en cuestión constituye o no un obstáculo real y grave. Esta determinación objetiva a cargo del Tribunal Constitucional es precisamente la que nosotros propugnamos.

Cuando la asamblea constituyente comprobó que nuestras propuestas no estaban tan apartadas de la experiencia de los países federales contemporáneos, pareció recordar la serenidad y nos pidió que expusiéramos detenidamente los principios constitucionales de donde emanarían los límites concretos de la autonomía territorial.

### III. El interés nacional y los principios que lo protegen

#### A. *El Estado capitalista y sus funciones*

Al definir la autonomía plena como el primer criterio de funcionamiento del sistema federal matizamos que, en el ejercicio de su autonomía, las comunidades autónomas debían respetar un conjunto de principios y abstenerse de entrar en unas cuantas áreas reservadas al Estado central. Estos principios actúan como fuerzas delimitadoras de la autonomía territorial y fuente de donde emanan los poderes reservados al Estado central. Importa pues determinar cuáles sean estos principios y para ello el camino más rápido y certero creemos que es el estudio de la naturaleza y las funciones del Estado capitalista.

Siguiendo a la escuela de filosofía y sociología política de Frankfurt (véase OFFE, 1975), consideraremos la triple naturaleza del Estado capitalista, de la cual emanan sendas funciones. En primer lugar, podemos representarnos el Estado como un «aparato» o conjunto de instituciones que tienen por finalidad la prestación de una serie de servicios. La *eficacia* en la prestación de estos servicios habría de ser la primera preocupación de los gestores del Estado-aparato. En segundo lugar, se trata de un *Estado democrático*. Los políticos son conscientes que para acceder al poder y mantenerse en él necesitan contar con el apoyo de los electores, en otras palabras, necesitan estar socialmente legitimados y dar *legitimación social* al sistema político-económico que gestionan. Por último, pero no menos importante, se trata de un *Estado capitalista*, un aparato político que actúa en una sociedad capitalista y es el responsable último de su buen funcionamiento. La *acumulación de capital* es el motor del sistema capitalista y el Estado ha de asegurar las condiciones propicias al proceso de acumulación de capital.

Eficiencia, legitimación social y acumulación de capital, estas son las funciones básicas que debe cumplir el estado capitalista y de ahí podemos extraer los principales criterios para la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. La inadecuación de la teoría neoclásica del federalismo fiscal expuesta en el capítulo primero, resulta, tal vez, de su empeño por enfocarlo todo desde una sola perspectiva:

la eficacia técnica. La defensa posee, ciertamente, un área de beneficio general y de acuerdo con la teoría neoclásica ha de ser competencia del nivel central. Pero la teoría no nos explica por qué en el caso de los Estados Unidos el área de beneficio abarca a todo un continente mientras en el caso de Suiza se circunscribe a unos pocos kilómetros cuadrados. La clave del problema reside en que estamos tratando de un *Estado-nación capitalista* y lo que importa, por encima de todo, es la reproducción y legitimación del sistema político-económico. En esto consiste el *interés nacional* cuyo garante es el Estado central. Este, como agente del interés nacional, debe velar por el buen funcionamiento del capitalismo nacional propiciando las condiciones para la acumulación del capital. Simultáneamente debe procurar la legitimación del sistema político-económico que representa, evitando todos los problemas sociales que podrían ponerlo en tela de juicio. Desde esta doble perspectiva, y teniendo siempre en cuenta los requisitos de la eficiencia económica, podemos deducir unos principios de donde emanan los poderes reservados al estado central y los límites genéricos a la autonomía de los entes subcentrales. Estos principios son:

- 1) Unidad del mercado nacional.
- 2) Dirección unitaria del proceso económico.
- 3) Igualdad de derechos y obligaciones básicas.
- 4) Solidaridad.

#### B. *Unidad del mercado nacional*

El capitalismo se define como un sistema de producción generalizada de mercancías; en otras palabras, un sistema donde las empresas producen para el mercado. La creación de un *mercado nacional* fue el cometido principal de la burguesía revolucionaria del siglo XIX. La unidad de mercado acostumbra a definirse como la *libre circulación de capital, bienes y servicios*, si bien el tema no se agota en esta trilogía de libertades. Uno de los primeros pasos del Estado liberal fue la supresión de las aduanas y barreras interiores, a la vez que se reforzaban los aranceles exteriores para proteger el mercado nacional de la competencia extranjera. El funcionamiento del mercado nacional supuso también la creación de una infraestructura de comunicaciones, amén de un cambio notable de ciertas normas jurídicas e instituciones políticas. En su conjunto, estas operaciones reportaron una fuerte centralización del Estado. El Estado-nación adquirió su fisonomía moderna a raíz de este proceso de centralización de poderes para la construcción del mercado nacional.

Como es lógico, también en una federación moderna estos poderes han de estar reservados al Estado central. Esta reserva no siempre significa monopolio o exclusividad de una materia o función. En algunas materias las comunidades autónomas pueden disponer de funciones ejecutivas, reglamentarias o incluso legislativas. Lo importante es que el Estado central goza de pleno poder para imponer su voluntad en estas materias. Para que se aprecie mejor su significado las clasificaremos en cinco grupos.

- 1) **Libertad de circulación de capital, bienes y personas, dentro de las fronteras estatales.** El capitalismo —sistema de producción generalizada de mercancías— no podría darse sin la existencia de estas libertades que configuran un mercado nacional. Las aduanas interiores estarían, por supuesto, prohibidas, pero

también toda medida autonómica que supusiera un obstáculo serio a la libre circulación de factores. No importa que se trate de una medida de finalidad recaudatoria, sanitaria o de otro tipo. Su inconstitucionalidad, como declaró el Tribunal Constitucional español en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, deriva del mero hecho de suponer un obstáculo real y grave, ya sea directo o indirecto, deliberado o indeliberado.

La consolidación del mercado nacional requiere, por otra parte, la protección de la industria de la competencia extranjera. De ahí que el Estado central se reserve las competencias sobre aranceles, tipo de cambio y régimen de importaciones y exportaciones.

- 2) **Establecimiento de las reglas básicas del juego económico**, ésto es, las normas esenciales de las relaciones económicas capitalistas. La Constitución federal debería proclamar y garantizar el derecho a la propiedad privada, la libertad de empresa y libertad de trabajo y sindicación. En línea con los preceptos constitucionales la legislación estatal regularía uniformemente el régimen básico de expropiación, contratación, quiebras, competencias, legislación laboral, etc. Las cámaras autonómicas podrían añadir restricciones complementarias en materia de propiedad urbana, contratación agrícola... pero nunca oponerse al espíritu y la eficacia de las reglas básicas del juego económico.
- 3) **Instituciones político-jurídicas necesarias para asegurar el respeto a las reglas del juego económico y preservar la integridad del sistema** contra todo tipo de ataques internos y externos. El ejército, la policía y el sistema judicial son las principales instituciones de este tipo. La Constitución puede autorizar la creación de cuerpos de policía regionales o locales, pero el Estado central nunca permitirá que exista una fuerza armada que le supere en poder. La administración de justicia también puede organizarse de forma descentralizada, si bien es imprescindible una instancia superior que asegure la interpretación uniforme de las reglas básicas del juego económico. En otro orden de cosas, hemos de esperar que el Estado central se reserve el monopolio de aquellas instituciones que representen al Estado-nación en la esfera internacional, reforzando así su imagen de unidad (por ejemplo, las relaciones diplomáticas).
- 4) **Sistema monetario y otras instituciones económicas necesarias para asegurar el funcionamiento del sistema en clave de unidad**. En un sistema económico descentralizado, como es el capitalismo, el dinero es la malla que interrelaciona todos los núcleos del sistema y el lubricante para su funcionamiento. Ya lo advirtió Lenin: «Si quieres destruir un régimen político y un sistema económico, empieza por destruir su moneda». Los diez primeros años de régimen confederal de los Estados Unidos sirvieron de escarmiento para comprender que el control del sistema monetario debía estar centralizado (algunos Estados habían autorizado emisiones inflacionistas de dinero para pagar las deudas respecto a otros Estados de la Confederación). En una economía moderna la centralización del sistema monetario resulta todavía más necesaria para la eficacia de la política económica y de ahí que los Estados hayan creado bancos nacionales con el privilegio de la emisión de dinero.

La bolsa es otra de las instituciones basilares de una economía capitalista avanzada. Nada impide que cada comunidad autónoma cuente con su bolsa, como

centro de contratación de valores. Ahora bien, la lógica del capitalismo reclama una fluidez total en el movimiento de capitales y el Estado central presionará hacia una regulación uniforme del mercado bursátil. (Durante 1986 en España y otros países europeos se han registrado abundantes propuestas en este sentido).

La unidad del sistema de pesas y medidas y la centralización del régimen de aduanas y aranceles son otras manifestaciones de las exigencias del principio de unidad del mercado nacional.

- 5) **Infraestructura de comunicaciones.** Para asegurar la circulación de capital, bienes y personas en el mercado nacional es imprescindible un sistema nacional de carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos, así como otros servicios básicos para la comunicación moderna: transporte nacional, teléfonos, telégrafos, etc. La creación de la infraestructura física y la prestación de los servicios mencionados puede ser delegada a los entes subcentrales. De todas maneras, hemos de esperar que el Estado central ejercerá siempre sus poderes de coordinación y, en caso de conflictos políticos, impondrá su voluntad.

### C. *Dirección unitaria del proceso económico*

En el apartado anterior hemos examinado el tipo de actuaciones que realizaba el Estado central enfocadas a asegurar las condiciones previas para el funcionamiento del sistema capitalista en clave de unidad. Uno de los primeros y principales cometidos del Estado burgués fue la centralización de las normas e instituciones que hicieran posible la creación de todas las «condiciones previas». Durante mucho tiempo se pensó que la única función del Estado capitalista era la de crear las «condiciones previas» dándose por supuesto que los mecanismos del mercado (la *mano invisible* de la que hablaba Adam Smith) serían capaces de dirigir eficientemente el sistema y corregir los desequilibrios económicos y sociales que pudieran surgir. La Gran Depresión económica de 1929 se encargó de demostrar que las propiedades autocorrectivas del sistema eran una quimera y desde entonces la *mano visible del Estado*<sup>1</sup> ha sustituido, corregido o impulsado a la *mano invisible del mercado*. A partir de la Segunda Guerra Mundial el Estado entró de lleno en la dirección del proceso económico y social hacia los objetivos de crecimiento económico, estabilidad de precios, pleno empleo, redistribución y calidad de vida. Los planes económicos y los programas de política económica pasaron a ser instrumentos habituales del gobierno.

El punto que en estos momentos nos interesa resaltar es que, desde el momento que se acepta la necesidad de dirigir el proceso económico para asegurar la reproducción y el buen funcionamiento del sistema, la dirección ha de ser unitaria y, por ende, debemos conceder al estado central todos los poderes convenientes para conseguir una dirección unitaria.

No significa esto que las comunidades autónomas carezcan de toda potestad directiva. La «gracia» de la autonomía territorial consiste precisamente en la capacidad de dirigir los procesos económicos y sociales de los territorios autónomos. Las comunidades autónomas pueden y deben, incluso, participar en los planes y programas económicos del ámbito nacional y para tal fin se han creado los organismos de coordinación y cooperación. Ahora bien, hemos de esperar que la fuerza directiva de este proceso de coordinación resida en el Estado central y en caso de conflicto de programas sea éste quien tenga la última palabra.

La centralización se proyecta sobre todas y cada una de las actividades públicas, las cuales adquieren una nueva significación cuando persiguen objetivos de dirección económica y social. Empezaremos por la actividad de regulación. Cuando esta consistía en señalar un código de derechos y prohibiciones con la intención de proteger a trabajadores, consumidores y ciudadanos, en general, la diversidad normativa interregional no suponía un obstáculo grave para el funcionamiento del sistema económico nacional. Pero desde el momento en que el objetivo primordial de la regulación económica pasó a ser el control y la dirección del proceso económico era obligatoria cierta centralización. Para superar la depresión económica de 1929, Roosevelt propuso una limitación de la producción estatal de cereales, carbón y otros productos, con el fin de evitar que el exceso de oferta continuara deprimiendo los precios. Una medida de este tipo a la fuerza había de estar centralizada. ¿De qué serviría que el Estado de Alabama impusiera cuotas de producción de trigo si los agricultores de Georgia pudieran invadir el mercado nacional con sus excedentes de trigo? Otro tanto cabe decir de la regulación de precios y salarios, medidas típicas de la *política de rentas*.

**Política macro-económica con fines de estabilización.** Como es sabido este tipo de política se implementa con instrumentos monetarios y fiscales. El sistema monetario —según hemos visto— es una pieza clave para la unidad del mercado nacional y de la política monetaria; de ahí que el Estado haya monopolizado la emisión de dinero y otros instrumentos afines. Las comunidades autónomas poseen competencias para emitir deuda pública, fijar coeficientes de fondos públicos regionales y regular directa o indirectamente los tipos de interés. Ahora bien, en el supuesto de que estas medidas entraran en conflicto con los programas de política económica del Estado central, nos atreveríamos a predecir que estos acabarían por imponerse. En los primeros años de vigencia de la Constitución española de 1978 se produjeron varios conflictos de competencia relativos al régimen de las Cajas de Ahorros. La regulación de las bases del crédito, a tenor de lo que dispone la Constitución española, es competencia exclusiva del Estado. Por su parte, los Estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas competencia para regular el régimen de las cajas de ahorros, dentro del cual se incluye la fijación de fondos públicos de origen regional. El conflicto se produjo cuando el Estado, en el desarrollo de su política económica, también fijó sus respectivos coeficientes de fondos públicos, con un orden de prioridad determinado. El Tribunal Constitucional español, en su sentencia de 28 de enero de 1982, reconoció la constitucionalidad de la medida adoptada por el Estado:

«Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales. Ahora bien, ciñéndose en concreto a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito».

Lo que el Tribunal vino a reconocer es que el término «bases» es un concepto jurídico indeterminado y elástico, cuyo contenido varía según la materia y coyuntura. La determinación del concepto resultará de la contrastación con los principios consti-

racionales de unidad de mercado, dirección unitaria de la política económica, etc. Las bases del régimen minero, por ejemplo, podrían resumirse en unas pocas normas estructurales y permanentes, pero, en la contingencia de una crisis energética, las competencias del estado central se proyectarían sobre aspectos que antes se consideraban secundarios y que en aquel momento pasarían a ser esenciales para el funcionamiento del sistema económico nacional. En el caso del crédito se impone una centralización todavía mayor, pues la mayoría de los asuntos interceptan con la política monetaria nacional y, tanto si ésta se contiene en leyes como en disposiciones reglamentarias, hemos de esperar que éstas se impondrán sobre las decisiones de las comunidades autónomas.

De acuerdo con nuestro modelo federal —que como hemos dicho trata de ajustarse a las fuerzas operantes en el sistema político-económico—, en caso de conflicto entre las decisiones de los entes subcentrales y las del Estado central, habrían de prevalecer estas últimas. Para que la cláusula de supremacía juegue a favor del Estado central es necesario, empero, que las decisiones autonómicas constituyan un obstáculo real y grave. Dada la diferencia de pesos relativos y el diferente ámbito en que se mueven, lo más normal es que la incidencia de las políticas autonómicas sobre los programas económicos nacionales sea mínima. En principio, pues, habría de presumirse la validez de las decisiones autonómicas y, si el Estado central desea impugnar alguna, habrá de demostrar que constituye un *obstáculo real y grave* para la eficacia de sus programas económicos.

#### D. Igualdad de derechos y obligaciones básicos

Paralelamente a la función de acumulación (propiciar las condiciones favorables a la inversión privada) el Estado capitalista ha de cumplir una función de legitimación, ésto es, ha de legitimar el sistema económico imperante, ha de legitimarse a sí mismo en cuanto Estado y ha de legitimar la clase política que maneja las riendas del poder político. Una política económica que asegure altas tasas de crecimiento económico a costa de una distribución cada vez más injusta o de una calidad de vida en deterioro creciente, una política de este tipo cuestionaría al grupo político en el poder y tal vez al mismo sistema político-económico.

El Estado debe atender y garantizar los derechos individuales y sociales reclamados por los ciudadanos y grupos sociales. Entre los primeros mencionaremos los derechos y libertades civiles característicos de las modernas democracias: sufragio universal, libertad de expresión, libertad de asociación... Entre los derechos sociales figuran todos los relativos a las relaciones laborales, la calidad de vida, la igualdad de oportunidades educativas, seguridad social...

El punto que nos interesa destacar aquí es que el Estado central debe garantizar la existencia en todo el territorio nacional de un umbral mínimo de estos derechos y libertades. De lo contrario podría ponerse en cuestión la legitimidad del sistema político-económico representado por ese Estado. El gobierno federal americano toleró durante muchos años la discriminación racial practicada por los Estados del sur. Pero cuando la conciencia cívica de las masas se despertó y amenazó con desestabilizar el sistema, el Congreso hubo de enfrentarse con los Estados que practicaban tales medidas. La política social del *New Deal* ilustra otro aspecto de esta panorámica. Cuando F. Roosevelt ocupó la presidencia de los Estados Unidos en 1933, momento álgido de la crisis económica, comprendió que para evitar una sublevación anticapitalista y para

ser reelegido como presidente, debía dar ocupación a los quince millones de parados que solicitaban empleo en Nueva York, Chicago y los restantes Estados, amén de velar por la cobertura de las necesidades de los indigentes de todo el país. Desde entonces y con el propósito de capitalizar esta fuente de legitimación social, el gobierno federal norteamericano se adentró en el campo del *welfare state*, área tradicional de la política estatal y local, que se convertiría en la materia preferida para la cooperación intergubernamental.

La concesión legal de un mínimo estándar de derechos a ciudadanos y grupos sociales suelen tener como contrapunto la imposición de sendas obligaciones a otros grupos sociales, en particular a los empresarios. Las medidas de protección del medio ambiente y seguridad en el trabajo suponen una carga legal para las empresas, que se traducen en un aumento de costes; un presupuesto público generoso en prestaciones sociales redundará generalmente en un aumento de los impuestos a pagar parcialmente por los empresarios, y así sucesivamente. En un sistema político descentralizado, las cargas legales y costes sociales a soportar por las empresas pueden ser muy diferentes según las comunidades. La diversidad normativa y de prestaciones sociales es una de las características que justifican la descentralización política. Nada patológico vemos en ello. El problema surge cuando los poderes normativos y fiscales se utilizan para atraer capital y empresas de otras comunidades. Que duda cabe que a una empresa le interesaría más ubicarse en una comunidad donde los sindicatos estuvieran prohibidos, el salario mínimo quedara a nivel de subsistencia, el despido fuera libre y sin indemnización, las normas de protección del medio ambiente inexistentes y los impuestos muy bajos pues el gobierno autonómico apenas prestara servicios sociales. Este tipo de actuaciones crearían un clima de *competencia desleal* que entorpecería el funcionamiento del sistema económico nacional. Muy posiblemente los empresarios y gobiernos autonómicos de las regiones más perjudicadas reclamarían una solución por parte del gobierno central. La presión que en los últimos años están ejerciendo los Estados del noreste americano sobre el congreso federal para que se «nacionalicen» (esto es, se centralicen) la legislación laboral y social, confirma nuestra hipótesis. La imposición de un umbral mínimo de derechos y obligaciones en todo el territorio nacional, además de contribuir a la función de legitimación, soluciona parcialmente el problema de la competencia económica desleal. La competencia económica interregional podría darse por encima de este umbral, nunca por debajo.

### E. *Solidaridad*

La desigualdad económica interregional es una de las causas por las que se reclama la autonomía política territorial. Las regiones pobres ambicionan a menudo la autonomía como medio para romper el círculo vicioso del subdesarrollo y dependencia económica. En la práctica, como hemos dicho, las cosas no resultan tan sencillas y puede ocurrir que la autonomía política acreciente la brecha económica entre las diferentes regiones. Si así fuera, la unidad del sistema político y económico que representa el Estado-nación podría sufrir menoscabo. El desequilibrio económico se convertiría en una fuente de descontento social y de rivalidad interregional. En el caso límite una comunidad de baja renta pero rica en recursos naturales podría estar tentada a publicar esos recursos y cobrar impuestos a las empresas de las regiones ricas que los utilizan; otras tal vez, se negarían a transferir parte de sus impuestos a las regiones

pobres; otra... No cabe duda que por este camino se llegaría a la desintegración del Estado-nación y del mercado nacional.

En virtud del principio de solidaridad este tipo de medidas serían inconstitucionales por mucho que se ampararan en competencias concretas atribuidas por los Estatutos de autonomía y respetaran todos los procedimientos legales. En su vertiente positiva, el principio de solidaridad confiere al Estado central la función redistributiva, a fin de corregir o atenuar los desequilibrios económicos territoriales y las desigualdades personales entre los habitantes de las diferentes regiones.

La redistribución territorial corresponde al Estado central por derecho propio, esto es, por ser el ente que simboliza la unidad de los diferentes territorios autónomos. La distribución personal puede ser ejercida desde dentro de las comunidades autónomas, pero sus límites son evidentes, según hemos visto, y reclaman la colaboración del Estado central.

La redistribución territorial se ejerce mediante el sistema de subvenciones y, en particular, por los fondos de compensación interterritorial. La condición *sine qua non* para la eficacia de la política redistributiva es que el sistema fiscal central sea lo suficientemente potente como para arrojar un excedente cuantioso que pueda destinarse a subvenciones territoriales.

#### IV. El papel de las Comunidades autónomas y el alcance de su autonomía

##### A. *Competencias de las Comunidades autónomas*

La autonomía plena de los entes subcentrales figuraba como la primera de las reglas de nuestro modelo federal. Decíamos que, en principio, las comunidades autónomas podían realizar todas las actividades propias del Estado moderno y manejar sus instrumentos habituales. Ahora bien, para poseer una idea cabal del alcance de la autonomía es conveniente repasar los tipos de intervención pública y precisar los límites a la autonomía territorial, que ya han ido apareciendo en las páginas anteriores.

##### a) Actividad de regulación

La autonomía política, para ser auténtica, requiere capacidad normativa. Las comunidades autónomas dispondrían, según hemos dicho, del poder de regular las relaciones económicas y sociales de la comunidad, imponiendo límites y obligaciones de todo tipo. No existe en nuestro modelo una distribución de materias por niveles de gobierno que indique las áreas que pueden ser reguladas por las comunidades autónomas. Es necesario advertir, sin embargo, que las reglas básicas del orden económico están consagradas en la Constitución y su desarrollo e interpretación última corresponde al Estado central. Las normas autonómicas pueden desarrollar la legislación estatal en materia de propiedad, libertad de empresa, etc., o pueden incidir tangencialmente con las normas estatales. Sin embargo, la cláusula de supremacía y el respeto debido a los principios constitucionales aseguran el predominio de la voluntad estatal en caso de conflicto.

### b) Actividad de prestación

La prestación de servicios está llamada a ser el centro de la autonomía territorial. Los servicios prestados por los entes subcentrales pueden ser de diferentes tipos:

- 1) Servicios generales de la región: administración, tribunales de justicia, policía autonómica,...
- 2) Servicios sociales. Son los típicos del *welfare state*: educación, cultura, viviendas de protección oficial, transporte subvencionado,...
- 3) Servicios económicos: creación de la infraestructura de comunicaciones, subvenciones a empresas, crédito oficial, etc.

No hace falta insistir en la importancia cuantitativa y cualitativa de este tipo de servicios. La prestación de servicios sociales y económicos constituyen el rasgo distintivo del Estado moderno y se lleva la parte de león de los presupuestos públicos. La descentralización política representaría un aligeramiento notable de los presupuestos del Estado central. Quedarían excluidas de la descentralización algunas actividades importantes como la defensa nacional y los centros claves del sistema monetario.

### c) Actividad de financiación

Todas las fuentes de financiación, ya sean de naturaleza tributaria o crediticia, estarían abiertas a las comunidades autónomas. Estas podrían crear y modificar tributos, imponer recargos a los impuestos del Estado central, emitir deuda pública... Las limitaciones a la actividad de financiación provienen de la necesidad de realizar una política fiscal unitaria y del principio de unidad de mercado, que convertiría en inconstitucionales todos los impuestos que representaran un obstáculo real y grave a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Por otra parte, hemos de tener en cuenta que el Estado central se reservará para sí las principales fuentes de recaudación fiscal, lo cual puede significar que las comunidades autónomas no tengan acceso a las mismas o lo tengan sólo por la vía indirecta de las participaciones y transferencias. En el futuro parece ser que el baluarte de la autonomía territorial habrá de residir en la vertiente del gasto público, ya que en la vertiente de la financiación la autonomía ha quedado muy mermada (cfr. Bricall, Castells y Sicart, 1984).

La supervivencia de la autonomía política requiere, eso sí, que sea cual sea la vía de financiación escogida, se asegure siempre la suficiencia de recursos y su libre disposición. Las subvenciones condicionadas —de las cuales se ha usado y abusado en los últimos tiempos— debieran reducirse a unas proporciones moderadas. Si el destino de las transferencias del Estado central viniera todo él condicionado al cumplimiento de unos objetivos concretos, resultaría que hasta la actividad de prestación —último baluarte de la autonomía— quedaría en situación subordinada.

Un claro ejemplo de cuanto acabamos de decir se encuentra en la vigente Constitución española. El apartado primero del artículo 157 deja a disposición de las comunidades autónomas todos los sistemas de financiación habidos y por haber. Pero a renglón seguido se autoriza al Estado a aprobar una ley orgánica que regule y coordine las competencias financieras de las comunidades autónomas. Como era de prever, el espacio para la creación de impuestos que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre de 1980 deja a las Comuni-

dades autónomas es mínimo y los controles de política fiscal muy fuertes. Esta tendencia es universal. La LOFCA se inspira en las leyes de reforma constitucional de la RFA de 1967 y 1969 que limitaron fuertemente la autonomía financiera de los Länder para asegurar la eficacia de la política fiscal de estabilización económica.

### B. *La política socioeconómica de las Comunidades Autónomas*

A través de las actividades de regulación, prestación y financiación, las comunidades autónomas tratan de dirigir el proceso económico y social que se desarrolla en su ámbito territorial. Su política económica y social se plantea de manera no muy diferente a la del Estado central. No olvidemos que los gobiernos autonómicos también son elegidos por sufragio universal, se presentan al electorado como un programa socioeconómico determinado y se hacen responsables de su realización. Ahora bien, no todos los objetivos de política socioeconómica pueden ser eficientemente alcanzados desde el nivel subcentral, ni todas las modalidades de política socioeconómica tienen la misma importancia práctica.

#### a) Política de dirección social

La política de dirección social presenta múltiples facetas, cada una de las cuales bastaría para justificar la autonomía territorial. Una comunidad autónoma puede estar especialmente preocupada por los problemas de calidad de vida y realizar planes generales o urbanísticos que contengan una normativa muy restrictiva sobre las actividades contaminantes, al tiempo que dedica una parte considerable del presupuesto autonómico a la conservación de los espacios naturales o la limpieza de los ríos. Otra comunidad puede ser especialmente sensible a la equidad y procurar una redistribución de la renta personal por la vía fiscal (impuestos-subsidios) o mediante la prestación gratuita de bienes comunitarios básicos: sanidad, enseñanza, transporte, viviendas de protección oficial, etc. En las comunidades con una cultura propia es de esperar que los poderes autonómicos serán utilizados para la defensa y promoción de la misma.

La política de dirección social constituye, pues, una parte esencial de los programas autonómicos. Sin embargo, no siempre resulta fácil hacer realidad estos programas. Para empezar nos topamos con el problema de financiación de los servicios de *welfare state*. La mayoría de las comunidades autónomas no disponen de los fondos precisos para llevar adelante los programas sociales que ambicionarían. Otras podrían conseguirlos mediante la creación de impuestos o recargos fiscales, pero temen, con toda razón, que el incremento de la presión fiscal y/o de las obligaciones legales provoquen la huida del capital privado. Un riesgo similar existiría en el caso de intentarse una redistribución radical de la renta personal por la vía de la imposición: los contribuyentes más ricos huirían a otras regiones y lo único que se podría repartir es la miseria.

#### b) La política estructural y el desarrollo económico

El desarrollo económico constituye el segundo foco de atención de las comunidades autónomas. A menudo la autonomía política ha sido reclamada para disponer de instrumentos que posibiliten la ruptura del círculo vicioso del subdesarrollo regional o para mejorar las posibilidades de una economía regional ya desarrollada. Aparente-

mente la autonomía política ofrece unas expectativas inmejorables para este fin. La creación de una buena infraestructura viaria y la prestación de los servicios básicos para la actividad económica (transportes y comunicaciones, suministro de energía, etc.) son factores determinantes de la inversión privada, muy recurrido en los llamados «polos de desarrollo regional». El mismo objetivo puede conseguirse con desgravación y otros incentivos fiscales, y con subvenciones o crédito a bajo interés concedido por las entidades autonómicas de crédito.

Los defensores del desarrollo regional equilibrado fundaban sus esperanzas en la teoría de los *polos de desarrollo* de F. Perroux o la teoría de G. Myrdal sobre los *procesos de desarrollo acumulativo*. Una interpretación simplista de estas teorías parecía dar a entender que bastaba una sabia combinación de inversión pública y estímulos a la inversión privada para crear un polo de desarrollo el cual actuaría como un campo magnético atrayendo más y más capital hasta conseguir el desarrollo regional integrado. Las cosas no son tan sencillas. Si la política de desarrollo regional ha tenido poco éxito cuando ha sido implementada a nivel nacional, las condiciones todavía son más difíciles a nivel regional. La capacidad financiera de los entes subcentrales es mucho más restringida, sobre todo en las regiones pobres que son las que tienen mayor necesidad de los fondos para el desarrollo. El poder de los entes subcentrales para movilizar el capital privado es igualmente precario. En el capitalismo avanzado, las grandes decisiones de inversión, esto es, las decisiones que pueden cambiar la suerte económica de toda una región, están en las manos de empresas multinacionales. Estas operan según una estrategia internacional. El atractivo de los estímulos que les puede ofrecer un ente subcentral es bastante limitado. Por último, hemos de tener en cuenta que la creación de un polo de desarrollo es una condición necesaria, pero no suficiente. Para asegurar un crecimiento integral y autosostenido, el polo creado debe ser suficientemente fuerte para competir con los polos económicos que lo rodean. Por regla general el inversor prefiere la seguridad de los centros económicos ya consolidados que cuentan con un mercado propio y gozan de las «economías de aglomeración» (sobre estos puntos véase Holland, 1976).

El panorama de los límites financieros y económicos debiera completarse con los límites de naturaleza jurídico-política analizados en el capítulo III. Como sabemos el principio de unidad de mercado provocaría la inconstitucionalidad de las medidas autonómicas que, directa o indirectamente, representan un obstáculo serio al funcionamiento unitario del sistema económico.

### c) Política coyuntural de estabilización

La política coyuntural de estabilización económica presenta serios problemas para ser implementada a nivel regional. Estamos ante una imposibilidad técnica. La política estabilizadora consiste en el control de la demanda agregada mediante el uso de instrumentos fiscales y monetarios; déficit o superávit presupuestario, ampliación o restricción de la base monetaria, emisión o amortización de deuda pública. Estas medidas provocan unos efectos inmediatos sobre la demanda agregada que se ven amplificados por el mecanismo del multiplicador keynesiano. Pues bien, este mecanismo no actúa en una economía abierta, donde existe plena libertad de movimientos de mercancías, capital y personas, como es el caso de las economías regionales (cfr. Oates, 1972, capítulo 1). Los efectos expansivos del gasto público de la región X tal vez beneficien únicamente a la región Y, si todos los productos se importan de allí. La

emisión de deuda pública con la finalidad de disminuir la liquidez en la región X puede resultar estéril, si los suscriptores de la deuda son de otra región. Por lo que respecta a la política monetaria poco puede hacerse a nivel regional, pues, como hemos visto los principales instrumentos de política monetaria están centralizados. Algunas comunidades autónomas gozan de competencias para regular los intereses o coeficientes de fondos públicos; sin embargo, estas medidas difícilmente pueden servir con fines de estabilización.

#### d) La política de rentas

La política de rentas tampoco puede realizarse plenamente a nivel regional pues la economía nacional forma un sistema global y los representantes del trabajo y del capital prefieren pactar a nivel nacional. De todas maneras, las asambleas de las comunidades autónomas representan a las principales fuerzas sociales de la región o municipio y son, por ello, sede adecuada para la negociación de todo tipo de acuerdos sociales. La actividad pública de arbitraje social ha sido fructuosa a nivel regional y local cuando se trataba de una o pocas empresas concentradas en una localidad determinada.

Un punto importante nos queda por destacar. El hecho de que la política de rentas y la política coyuntural se encuentren totalmente centralizadas, y el hecho de que muchas decisiones de la política estructural de desarrollo económico o la política de dirección social se tomen desde instancias centrales, no significa que las comunidades autónomas no puedan participar en las mismas. En todos los países federales existe una cámara alta o Senado que representa directamente a las regiones. Estas pueden, por tanto, participar directamente en la aprobación y control de las políticas de proyección nacional. Aparte del Senado, es posible encontrar otras comisiones intergubernamentales para tareas específicas, v.g. consejos de planificación o consejos de política financiera.

#### C. Segundo turno de aclaraciones

Nuestra exposición del papel de las comunidades autónomas provocó cierta confusión en la asamblea constituyente. Al parecer, el origen de la confusión radicaba en creer que tratábamos de hacer pasar a todas las comunidades autónomas por el mismo rasero e imponíamos un modelo de autonomía uniforme. Un sector del auditorio vaticinó que un modelo de esta guisa conduciría al separatismo y la desintegración del Estado. Desde el sector opuesto nos advirtieron que nuestros principios abrían las puertas al centralismo más riguroso.

Fue necesario repetir que nuestra pretensión no era elaborar un modelo federal de aplicación uniforme, sino señalar el espacio competencial donde se suponía que habrían de moverse el Estado central y las comunidades autónomas. Algunas comunidades poseerán el interés y la fuerza moral para ocupar todo el espacio competencial que les deja la Constitución. Otras tal vez reducirán su actividad a la promoción de la cultura regional o la prestación de unos cuantos servicios colectivos. Por la misma lógica, el Estado central puede manifestar unas pretensiones intervencionistas extremas o bien limitarse a las funciones típicas del Estado central o incluso delegarlas parcialmente a los entes subcentrales, si considera que el peligro de una fragmentación del sistema político-económico es inexistente.

¿Y no existirá el peligro que una estructura política tan laxa conduzca a la desintegración del sistema político-económico y al separatismo? Creemos que no. Precisamente los criterios que informan el modelo se han seleccionado de manera que aseguran el funcionamiento del sistema en clave de unidad. A nuestro entender, la descentralización política es el mejor antídoto del separatismo. Claro está, ha de tratarse de una descentralización profunda que otorgue una capacidad de decisión real a las comunidades autónomas y se proyecte hasta los últimos niveles de gobierno, incluido el municipal. Sobre la autonomía local habría mucho que decir, pero nos tememos que no es éste el momento oportuno. Nos limitaremos a señalar que por las mismas razones que se origina un *interés regional*, los habitantes de cada municipio compartirán también un *interés local* y reclamarán un margen de autonomía para defenderlo y promoverlo.

Que los resultados obtenidos parezcan a algunos excesivamente centralistas, es algo inevitable. Nunca se puede contentar a todos y menos en materias de índole política. Creemos, sin embargo, que las posibilidades abiertas a la autonomía territorial son tanto o más amplias que las existentes en el federalismo contemporáneo. En todos los países federales se está registrando una centralización creciente e incontrolable a través de las cláusulas generales de atribución de competencias al Estado central, ya sea por la vía directa de la *supersession*, ya por la vía indirecta de las subvenciones condicionales. Como hemos dicho estas tendencias son la manifestación externa de las fuerzas centrípetas generadas por el desarrollo capitalista, fuerzas objetivas que se encuentran encarnadas en unos grupos sociales muy concretos. Postular una autonomía plena sin percatarse de los condicionantes del sistema, sería una actitud pueril y contraproducente. La actitud lógica —la que nosotros hemos tratado de adoptar en nuestra exposición de los principios de la Constitución federal— consiste en detectar esas fuerzas centrípetas y contenerlas en la medida de lo posible.

## V. El papel del Estado central. Del Estado-nación al estado supranacional

### A. El papel del Estado central

En los capítulos precedentes se ha podido comprobar cómo en una federación política informada por la premisa de máxima descentralización política, el Estado central juega un *papel subsidiario* y, sin embargo, un *papel dominante y crucial*. Es subsidiario en el sentido de que el ciudadano mantiene una relación más directa con los entes autonómicos: de ellos recibe la mayoría de las prestaciones sociales, a sus normas está vinculado como primer eslabón, es su política económica y social quien le marca las condiciones de vida... En este contexto, la política económica y social del Estado-nación aparece como complementaria. Se trata, no obstante, de un papel dominante y crucial porque el Estado central ha de asegurar la reproducción y el funcionamiento unitario del Estado-nación capitalista y para tal fin ha sido investido de poderes ordinarios, especiales y extraordinarios.

Entre los poderes ordinarios encontramos las actividades de *regulación, prestación, financiación y arbitraje social*, de las que también gozan los entes subcentrales. A caballo entre ordinarios y especiales está el *poder de coordinación*, que no autoriza el Estado

central a imponer su voluntad coactivamente, si bien lo coloca en una posición privilegiada, desde donde puede realizar sus planes con el consentimiento y colaboración de los entes subcentrales. Lo característico del Estado central son los poderes que se le conceden como responsable último del mantenimiento de la unidad del sistema político-económico. Estos poderes entrañan auténticos privilegios de los que no gozan los entes subcentrales. Nos referimos a la reserva de ciertos poderes, la cláusula de supremacía y los poderes extraordinarios.

Los *poderes reservados* al Estado central los hemos encontrado al analizar el principio de unidad del mercado nacional:

- Reglas básicas del juego económico.
- Instituciones políticas que aseguran su cumplimiento y defienden la integridad del sistema contra todo tipo de ataques externos e internos.
- Instituciones económicas como el sistema monetario o el régimen aduanero que posibilitan el funcionamiento del sistema en clave de unidad.
- Infraestructura de comunicaciones necesaria para la integración económica del sistema.

En virtud de la *cláusula de supremacía* el Estado central tiene poder para imponer su voluntad sobre las decisiones de las comunidades autónomas siempre que lo requiera el interés nacional, esto es, siempre que las decisiones autonómicas representen un obstáculo real y grave al funcionamiento del sistema en clave de unidad. Esta cláusula juega un papel importante para asegurar la dirección unitaria de la política económica y social que al Estado central, como representante de la comunidad nacional, también le interesa realizar.

La unidad del sistema político-económico —valor supremo de una Constitución federal— recomienda dejar a disposición del Estado central ciertos *poderes extraordinarios* para situaciones de excepción cuando ni los poderes ordinarios ni la reserva de competencias ni la cláusula de supremacía basten para asegurar el funcionamiento unitario del sistema. En estos casos no parece conveniente la aplicación del principio general que presume la validez de las normas y decisiones de las comunidades autónomas hasta que sean desautorizadas por el Tribunal Constitucional tras demostrar que atentan seriamente contra la unidad del sistema. Las Constituciones federales reservan al Estado central poderes extraordinarios para circunstancias excepcionales en las que concurren las notas de urgencia y gravedad. Un ejemplo sería el artículo 155 de la Constitución española que concede al Gobierno el poder de obligar a las comunidades autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o impedir aquellas actuaciones que atenten gravemente contra el interés nacional.

### B. Centralización de poderes a nivel supranacional

El análisis anterior está enmarcado en el contexto de un Estado-nación capitalista. Las Cortes constituyentes nos pidieron diseñar un modelo federal para su hipotético Estado-nación. La curiosidad intelectual nos incita ahora a abrir una ventana al escenario internacional. No podemos menos de describir el panorama que se contempla y las consecuencias que pueden inferirse.

El primer hecho que llama la atención es que nuestro mundo no está compuesto por Estados-nación aislados entre sí. Al contrario, todos ellos están integrados en un

mismo *sistema económico internacional*: el capitalismo. La integración se ha conseguido a lo largo de un lento proceso histórico. No podemos decir que el proceso esté consumado, pero sí que está maduro. Las cifras de comercio internacional, la multiplicación de las empresas transnacionales y la creación de organismos supranacionales de naturaleza política y económica son buena prueba de ello. A la misma conclusión se llega al observar que una recesión o auge económico en Estados Unidos o Europa se propaga rápidamente al Tercer Mundo, mientras que el embargo del petróleo por parte de los países árabes o la quiebra financiera de un país latinoamericano puede suponer un serio quebranto para la economía del centro económico.

La realidad de un sistema económico internacional nos lleva a colegir la existencia de un *interés internacional*, que puede definirse como el interés por la reproducción y el buen funcionamiento del sistema capitalista. Al igual que lo que observábamos a nivel nacional y regional, no todos los países del mundo, ni todos los grupos étnicos, ni todas las clases sociales, participan en la misma medida de los beneficios del sistema. La burguesía del centro económico, que coincide *grasso modo* con los países de la OCDE, usufructúa la mayor parte del excedente producido, mientras que a las masas de la periferia sólo llegan las migajas. De todas maneras, también los países subdesarrollados de la periferia económica están vitalmente interesados en el buen funcionamiento del sistema, pues son ellos los que más sienten las crisis económicas del centro: negarles esas migajas podría significar su exterminio.

La diferencia más notable al comparar la esfera internacional con la nacional o regional es la ausencia de instituciones políticas que constituyan algo así como un Estado o gobierno supranacional. Sin embargo, si nuestro razonamiento es correcto, hemos de esperar que también a nivel internacional surgirán unas fuerzas centrípetas tendentes a la centralización de los poderes esenciales para la reproducción y buen funcionamiento del sistema económico. Serán, por una parte, fuerzas objetivas que emanan de la estructura y dinámica interna del sistema capitalista. Serán, al mismo tiempo, fuerzas subjetivas encarnadas en los grupos dominantes de la burguesía del centro económico. Una simple mirada a la panorámica internacional nos confirma la existencia de un orden económico internacional protegido por unas fuerzas reales que paulatinamente van acaparando las funciones y poderes genuinos del Estado central.

- 1) **Libertad de circulación de mercancías, capitales y personas.** La autonomía de los Estados para cerrar sus fronteras o imponer aranceles arbitrariamente altos no es plena. La integración en el orden económico internacional implica la aceptación de los acuerdos del GATT y otros organismos internacionales que imponen un desarme arancelario progresivo. Por otra parte, en todos los continentes se multiplican los intentos de mercados comunes, cuya primera norma es la libertad de circulación de mercancías, capitales y personas. El caso más claro es la Comunidad Económica Europea (CEE). Otros ejemplos serían la Comunidad Europea de Libre Comercio (EFTA), el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).
- 2) **Reglas básicas del orden económico capitalista e instituciones que aseguran su cumplimiento.** La propiedad privada, la libertad de empresa, la libertad de contratación, la supeditación del trabajo al capital son las reglas básicas del juego económico. La ausencia de una Constitución económica formal no empece la existencia de una Constitución económica real respetada por todos los miembros del

orden económico internacional y defendida por unas fuerzas poco definidas pero con poder real. Un país que tratara de nacionalizar los medios de producción o confiscara las propiedades de las empresas transnacionales sufriría el repudio de la comunidad internacional capitalista y posiblemente no resistiría el bloqueo económico. El caso de Chile, bajo la presidencia de Allende, sería un buen ejemplo.

Poco a poco se van creando instituciones internacionales para la defensa de las reglas básicas del orden económico. Como organizaciones militares tenemos la OTAN; en el plano jurisdiccional destaca el Tribunal Internacional de la Haya. Pero el efecto de las fuerzas centrípetas no se limita a estas manifestaciones institucionales cuya eficacia es, hoy por hoy, escasa. Todavía más importante (y eficaz) es el papel que cumplen la diplomacia y el ejército de los Estados Unidos como árbitro y defensor del orden capitalista mundial. No es extraño que sea así pues este país constituye el centro económico del sistema capitalista y se cree en el derecho a reclamar los atributos propios del Estado central.

- 3) **Sistema monetario internacional.** Un orden económico internacional requiere un orden monetario internacional que confiera agilidad y seguridad a las relaciones comerciales. Durante muchos años el oro fue el patrón monetario del sistema internacional, tras la Primera Guerra Mundial lo fue la libra esterlina y desde la Segunda Guerra Mundial, bajo el sistema de Bretton Woods, lo ha sido el dólar estadounidense. La crisis económica de los años setenta produjo un caos monetario, pero enseguida las fuerzas internas del sistema pujaron por la reconstrucción de ese orden ya sea por la resurrección del patrón oro, ya por las nuevas divisas internacionales como el marco alemán o el yen japonés, ya por la creación de patrones combinados como el sistema monetario europeo.
- 4) **Infraestructura de comunicaciones.** En la medida que un Estado participe del tráfico económico internacional, ha de prestarse para construir la infraestructura física necesaria para dicho tráfico (puertos, aeropuertos internacionales, y otros medios de comunicación). Por otra parte, todos los Estados vienen obligados a respetar los acuerdos de las organizaciones internacionales creadas para facilitar el comercio internacional.
- 5) **Mínimo estándar de derechos y obligaciones.** La existencia de un umbral mínimo de derechos individuales y sociales no es una condición indispensable para la acumulación de capital a escala internacional, si bien parece ser conveniente desde el punto de vista de la legitimación del sistema global. Regímenes políticos como el vigente en Suráfrica, que no reconocen las libertades políticas mínimas, ponen en tela de juicio la legitimidad del sistema capitalista y provocan reacciones de signo comunista. Por otra parte, la existencia de unas cargas legales muy desproporcionadas entre los diferentes países puede convertirse en un elemento disfuncional para el sistema económico internacional. Las empresas americanas se están quejando de la *competencia desleal* practicada por Corea y otros países de Asia oriental donde los salarios mínimos están a nivel de subsistencia, la libertad sindical no existe y las cargas legales con fines de protección ambiental son mínimas.

El repertorio que acabamos de realizar creemos que es suficiente para corroborar la existencia de unas fuerzas centrípetas que emanan de la dinámica del sistema capi-

talista y tienden a concentrar las competencias propias del Estado central a nivel internacional. Estamos asistiendo, casi sin darnos cuenta, a un cambio de ubicación del Estado central. En el futuro hemos de esperar la existencia de un «Estado» supranacional con un papel subsidiario pero crucial y dominante. Su misión principal sería la de crear las condiciones para el funcionamiento unitario del sistema capitalista mundial y para este fin dispondría de los poderes típicos del Estado central. Los Estados-nación podrían compartir parcialmente estos poderes, pero supeditados ahora a la autorización de los entes supranacionales. En otras palabras, los Estados-nación dejarían de ser *soberanos*. Su papel se acercaría al que hemos esbozado en estas páginas con respecto a las comunidades autónomas: entes políticos encargados de la dirección económica y social del sistema nacional, que coordinan los programas de entes subnacionales y son coordinados a escala supranacional y que, ante todo, deben respetar las condiciones básicas impuestas desde la instancia central para asegurar el funcionamiento unitario del sistema capitalista mundial.

### C. *Unas conclusiones fuera de lugar*

En la introducción a este trabajo expusimos cómo nuestra nave espacial había aterrizado en un Estado-nación del planeta Tierra. Las Cortes constituyentes acababan de reunirse para redactar una Constitución federal y nos pidieron esbozar los criterios económicos para una distribución racional de competencias entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado-nación capitalista. O por decirlo con otras palabras, teníamos que indicar el máximo de autonomía política compatible con la unidad política y económica del Estado-nación. En las páginas anteriores hemos tratado de derivar estos criterios de la lógica de funcionamiento del sistema capitalista. Analizando las fuerzas centrífugas y centrípetas generadas por el desarrollo capitalista, hemos delimitado a grandes rasgos —y sin pretensiones prescriptivas— el campo de actuación de las comunidades autónomas y del Estado central. Llevando la lógica económica de nuestro modelo hasta sus últimas consecuencias, hemos llegado a la conclusión de que algunas de las competencias esenciales del Estado-nación debían pasar a organismos supranacionales. La monopolización por el Estado-nación de los poderes propios del Estado central se ha convertido en un factor disfuncional para el capitalismo contemporáneo, que es un sistema económico internacional y requiere unas bases comunes y una dirección económica unitaria. Por otra parte, al profundizar en las fuerzas centrífugas hemos llegado a la conclusión de que la descentralización no puede detenerse a nivel regional; existe un *interés local* capaz de aglutinar a los diferentes grupos locales y generar una demanda de autonomía local.

Como ya nos temíamos, estas conclusiones no han sido del agrado de las fuerzas políticas presentes en la asamblea constituyente. Al parecer éstas representaban el *interés nacional y regional*, pero no estaban dispuestas a aceptar una centralización y descentralización más allá de esos límites. Sin duda, las fuerzas económicas que nosotros hemos desvelado puede entrar en conflicto con las fuerzas políticas dominantes en una situación concreta. A largo plazo creemos que la lógica económica acabará imponiéndose, si bien a corto plazo el resultado es imprevisible. Sea como fuere, lo cierto es que hemos rebasado la misión que nos confiaron las Cortes constituyentes del hipotético país donde aterrizamos, que nuestras conclusiones están fuera de lugar y que lo mejor que podemos hacer es embarcar en nuestra nave y regresar al espacio.

### Referencias bibliográficas

- Acir (1981). *The contidion of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*. Ed. Acir. Washington.
- Breton, A. and Scott, A. (1978). *The economic constitution of federal states*. University of Toronto Press. Toronto.
- Bricall, Castells i Sicart (1984): *Estat autonòmic i finances públiques*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- De Juan, O. (1987): *Capitalismo, nacionalismos y formas de estado*. Trabajo presentado a la Fundación Juan March.
- Elazar, D. (1962): *The Amercian partnership*. University of Chicago Press. Chicago.
- García de Enterría, F. (ed.) (1980): *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.
- Holland, S. (1976): *The regional problem*. Macmillan. London.
- Lerner, M. (1933): «The Supreme Court and american capitalism». 42, *Yale Law Journal*. 668.
- McCloskey, R. (1960): *The American Supreme Court*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Musgrave, R. (1969): «Theories of fiscal federalism». En *Public Finance*, núm. 24, pp. 521-532.
- Nairn, T. (1975): «The modern Janus». En *New Left Review*, November-December, 1975, pp. 3-29.
- Oates, W. (1972): *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Javanovich Inc. New York.
- Oates, W. (1977): «An economist's perspective on fiscal federalism». En Oates (ed.) (1977): *The political economy of fiscal federalism*. Lexington Brooks. Lexington.
- Offe, K. (1975): «Theses on the theory of the state». *New German Critique*, núm. 6, pp. 137-47.
- Reagan, M. (1972): *The new federalism*. Oxford University Press. New York.
- Thiebout (1956): «A pure theory of local expenditure». En *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.