
EN TORNO A LA INFLUENCIA
EN EL ESTADO DE LOS ASPECTOS
CONTABLES, MERCANTILES, JURÍDICOS,
ECONÓMICOS, PROCESALES Y SOCIALES
DE DERECHO PRIVADO: ANTECEDENTES
DE DERECHO ROMANO Y LEGISLACIÓN
VIGENTE

ISIDORO CASANUEVA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La relación entre derecho, economía y sociedad*. III. *Bienes del Estado y las empresas públicas*. IV. *Gestión de los bienes, gastos que generan y principios de contabilidad pública*. V. *La descentralización patrimonial*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Como bien dice Giménez Barriocanal, “en los textos de historia económica no existe una descripción concreta de las operacio-

¹ Las obras generales sobre el tema que pueden consultarse incluyen: Arndts, G., *Trattato delle Pandette*, t. II, Bolonia, 1880. Beseler, G., *Beiträge zur Kritik der Römischen Rechtsquellen*, III, Tübingen, 1913; “*Zur Sachenverberechnung*”, ZSS 50 (1930). Betti, E., *La Struttura dell'Obbligazione Romana e il problema della sua genesi*, Milán, 1955 e *Istituzioni di diritto romano*, t. II, Padova, 1960. Biondi, B., *Contratto e stipulatio*, Milán,

nes económicas que se realizaban en la Antigüedad”. Concretamente, en su trabajo,² trata de “reconstruir el mapa del sistema de la circulación económica en Roma, es decir, cómo se realizaban las operaciones y cómo evolucionaron”.

Es por ello que aquí, lo se persigue es acercar el panorama económico-contable al derecho desde el punto de vista del derecho público y no sólo desde la perspectiva eminentemente privada tal y como realiza el citado autor, aun siendo conscientes de la dificultad del trabajo.³

1953. Bonfante, P., *Corso di diritto romano*, t. IV, Milán, 1979. Cohnfeldt, R., *Die Lehre vom Interesse nach römischen Recht*, Roma, 1971. Daza, J., *Iniciación al estudio histórico del derecho romano*, Madrid, 1997. Fernández de Buján, A., *Derecho público romano y recepción del derecho romano en Europa*, 5a. ed., Madrid, 2000. Ferrini, C., *Manuale di pandette*, Milán, 1953. Giménez, F., “La actividad económica en el derecho romano. Análisis contable”, Madrid, 2003. Grosso, G., *Obbligazioni. Contenuto e requisiti della prestazione, obbligazioni alternative e generiche*, Torino, 1966. Hellwig, K., “Ueber die Grenzen der Vertragsmöglichkeit”, *Archiv für die Civilistische Praxis* 86 (1896). Ihering, von, R., *Sobre el interés en los contratos y la supuesta necesidad del valor patrimonial de las prestaciones obligatorias. Estudios jurídicos* (trad. A. González Posada), Buenos Aires, 1974; *El fin del derecho* (trad. A. González Posada), Buenos Aires, 1978 y *El espíritu del derecho romano*, Madrid, 1997. Kaser, M., *Das römische Zivilprozessrecht*, München, 1966 (1996); *Restituere als Prozessgegenstand*, München, 1968 y *Das römische Privatrecht*, II Abschnitt, München, 1975 (trad. J. Santa Cruz, Madrid, 1968). Marchi, A., *Storia e concetto della obbligazione romana*, Roma, 1972. Pastori, F., *Concetto e struttura della obbligazione nel diritto romano*, Milán, 1985 y *Elementi di diritto romano. Le obbligazioni*, Milán, 1990. Marrone, M., *Istituzioni di diritto romano*, Palermo, 1989. Pendón Meléndez, E., *Régimen jurídico de prestación de servicios públicos en derecho romano*, Madrid, 2002. Pernice, A., *Labeo*, III, 1, Halle, 1892; *Vermögenswert der Obligation. Römisches Privatrecht im Ersten Jahrhundert der Kaiserzeit*, Aalen, 1963. Perozzi, S., *Istituzioni di diritto romano*, vol. II, Roma, 1928. Puchta, G. F., *Pandekten*, Leipzig, 1845. Pugliese, G., *Istituzioni di diritto romano*, Torino, 1990. Sanfilippo, C., *Istituzioni di diritto romano*, Messina, 1996. Savigny, von, F. C., *Pandektenvorlesung*, 1824/25, Frankfurt am Main, 1993. Volterra, E., *Instituciones de derecho privado romano* (trad. J. Daza Martínez), Madrid, 1991. Wenger, L., “Zu drei Fragen aus dem römischen Zivilprozessrecht (Eine Nachlese)”, *ZSS* 59 (1939). Windscheid, B., *Diritto delle Pandette*, t. II (trad. C. Fadda-P. E. Bensa), Torino, 1930.

² Giménez, *op. cit.*, p. 19.

³ Pues las fuentes documentales son escasas debiendo recurrir a aquellas literarias y legales de que se disponen, salvando las lógicas distancias. Giménez, *op. cit.*, pp. 47 y ss.

Para realizar este trabajo, los aspectos tratados son de diversa naturaleza: a) jurídicos, b) contables, c) mercantiles. Dentro de los aspectos jurídicos, la mayor parte del contenido tanto de temas contables,⁴ como de la protección de bienes y sus diversas vertientes pueden encontrarse en el *Digesto*. En cuanto a los aspectos contables y, siguiendo nuevamente a Giménez Barriocanal, no cabe duda que "...la aparición de nuevas figuras obedece a un principio: agilizar la circulación económica (...). Según van evolucionando los sistemas, se incorporan a la circulación nuevos elementos menos tangibles, como son los derechos-obligaciones, activos y pasivos financieros";⁵ de esta forma, la *permuta*, la *sponsio*, etc., evolucionarán hacia otras modalidades más ágiles aunque quizás también complejas como la *compraventa*⁶ o la *fideiussio* o *fidepromissio* y que propiciarán un auge en el protagonismo y papel que jugará el dinero en metálico (*pecunia numerata*) y la consiguiente actividad bancaria. Los aspectos mercantiles se configuran en Roma aún dentro del derecho civil,⁷ pero con una evolución imparable hacia una nueva forma de entender el derecho de propiedad sobre los bienes, fijándose el propietario, ya en el medievo, en su vertiente más material y cuantificable que en la espiritual típicamente romana. Se pasa así desde una concepción primitiva de la propiedad de las cosas tendiente a su conservación, basada en su goce, uso y disfrute a otra que entiende la cosa en tanto un bien con un valor económico y que procura al poseedor del mismo un beneficio económico, tendiente a su acumulación.

⁴ En la mayoría de los casos la referencia a la contabilidad, de carácter privado, y con una especial atención al funcionamiento de la contabilidad bancaria puede encontrarse en *D. 2.13*, donde se recoge a veces detalladamente el papel del banquero, el del cliente, las formas de presentar, elaborar y mostrar las cuentas, etc., en tanto dicha actividad se presentaba como de *interés público*.

⁵ Giménez, *op. cit.*, pp. 427 y ss.

⁶ Esta misma figura se va perfeccionando con el paso del tiempo, dando lugar a otras como la *emptio spei* o la *emptio rei speratae*, o incorporando pactos.

⁷ A partir del siglo XII cuando aparecerá el derecho mercantil como rama y disciplina jurídica.

Vistas las tres vertientes anteriores, puede decirse que su suma dará como resultado el aspecto patrimonial del ciudadano romano, siendo difícil establecer una contabilidad pública o del Estado romano y en pro de una más ágil como es la propia economía privada.

Sin embargo, ello se debe al general desconocimiento del sistema administrativo romano⁸ y cuya falta de reconstrucción supone una laguna de la ciencia romanística,⁹ pasándose por alto prácticamente lo concerniente a la contabilidad pública, señalando únicamente un aspecto de la misma como es el capítulo relativo a los ingresos,¹⁰ cuya competencia, en época republicana, pertenece al Senado.¹¹

II. LA RELACIÓN ENTRE DERECHO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

La economía siempre ha tenido influencia en todas las sociedades y ha guiado las actuaciones de sus dirigentes tanto en la administración pública como en la privada. Ahora bien, la evolución de una sociedad, entendida muchas veces como la propia evolución de su economía, ¿influye directamente en la evolu-

⁸ Fernández de Buján, *op. cit.*, p. 203.

⁹ Tal y como ya destacan Von Ihering, Schulz y Biscardi, entre otros. Fernández de Buján, siguiendo a Riccobono, establece diferentes apartados dentro del sistema administrativo romano: a) organización de los territorios conquistados por Roma, b) competencias atribuidas a la administración pública, de la que cabe destacar el aspecto de la política económica y financiera donde aún hoy perviven conceptos tales como *tributum*, *aerarium*, *fiscos*, etc., c) sujetos y destinatarios de los actos administrativos, d) dominio público, expropiación forzosa y utilidad pública y privada, e) derecho fiscal romano. Fernández de Buján, *op. cit.*, pp. 207 y ss.

¹⁰ A este respecto, véase Pendón Meléndez, *op. cit.*, pp. 161 y ss.; y 391 y ss.

¹¹ Que delega en los censores y publicanos lo relativo a la recaudación impositiva. Ya en época imperial es el emperador el que sustituirá a dichos agentes intermediarios por funcionarios. Los emperadores, en su afán recaudatorio diferenciarán, entre otros, entre *fiscus Caesaris* y *patrimonium Caesaris* integrados por bienes sobre los que el emperador tiene libre disposición. D. 2.13.3 (*Mauricianus, libro II, de Poenis*): “*Senatus Censuit, ne quisquam forum, a quibus quid fisco petetur, alia instrumenta delatori cogatur edere, quam quae ad eam causam pertinerent, ex qua se deferre professus esset*”.

ción de las normas que ella misma se dota para su organización y convivencia? Para responder esta pregunta tomaremos diferentes ejemplos muy conocidos en el derecho romano como son el trato del derecho de propiedad, los bienes sobre los que recae y su protección jurídica, debiendo diferenciarse entre derecho público y privado, tal y como recoge *Ulpiano*:

“Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit. Privatum ius tripertitum est; collectum etenim est ex naturalibus praeceptis, aut gentium, aut civilibus”.¹²

En innumerables ocasiones, los juristas romanos entenderán que los derechos de crédito derivados del contrato obligacional pertenecen a los *bona* (patrimonio), y que éstos son la totalidad de los derechos con valor monetario o medios para la satisfacción económica de una necesidad.

Así, para *Ulpiano*, la palabra bienes puede tener una significación natural o civil. En la natural se llaman bienes porque bonifican, hacen feliz. Igualmente contará entre los bienes lo que importen las acciones, las peticiones y las acciones persecutorias; porque se considera que todo está en los bienes:

“Bonorum appellatio, aut naturalis aut civilis est; naturaliter bona ex eo dicuntur, quod beant, hoc est, beatos faciunt; beare est prodesse. In bonis autem nostris computari sciendum est, non solum quae dominii nostri sunt, sed et si bona fide a nobis possideantur, vel superficiaria sint. Aequae bonis adnumerabitur, etiam si quid est in actionibus, petitionibus, persecutionibus; nam haec omnia esse videntur”.¹³

¹² D. 1.1.2. (*Ulpianus, libro I, Institutionum*).

¹³ D. 50.16.49. (*Ulpianus, libro LIX, ad Edictum*). Resulta claro que los bienes que forman parte de un patrimonio, tienden a satisfacer las necesidades de su dueño bien moralmente (“...beatos faciunt...”) bien materialmente (“...beare est prodesse...”). El dere-

Ahora bien, si nos referimos a la dimensión económica es porque el bien tiene un valor objetivo que puede denominarse como precio, que sería el valor de mercado *–pretium rei–*. Así, todo bien dispondrá de una dimensión económica que conllevaría, por ejemplo, si fuera objeto de un daño, a una satisfacción a través de la entrega de una suma de dinero a su dueño, sin olvidar, de paso, que la condena en el proceso formulario era siempre pecuniaria.¹⁴ *Paulo*, refiriéndose a las cosas que componen el patrimonio del difunto y que pueden legarse, dice:

“Et omne, quod ex bonis defuncti erogatur...sive in corpore constet certo incertove, sive pondere, numero, mensura valeat, aut etiam si ius legatum sit, ut ususfructus, aut quod in nominibus est”.¹⁵

En cuanto a la inclusión de derechos o *res incorporalis* en el patrimonio, trata un texto de *Papiniano* referido a los bienes no corporales en el que dice:

“Hereditas etiam sine ullo corpore iuris intellectum habet”.¹⁶

De los tres últimos textos citados, se extrae la idea de la existencia de una cierta repercusión de carácter económico, ya que se habla de objetos que *procuran un provecho, consistentes en créditos, o en obligaciones*; y, por otro lado, se emplean términos como *computar, sacar provecho*, etc. De esta forma, cualquier bien exterior respecto al sujeto, será capaz de clasificarse en el orden

cho privado tiene que ver con la realidad del comercio y con el juego de intereses y necesidades. El demandante tiene derecho a recibir un contenido económico o incluso satisfacción de otra naturaleza distinta a la puramente comercial o económica en aquellos supuestos en que reclama un perjuicio.

¹⁴ Si bien cabían las excepciones de las acciones con cláusula arbitraria donde se evitaba la condena, que no llegaba a producirse. Se evitaba a través de la restitución *in natura*, si bien, tan sólo cabía tal posibilidad en un grupo muy específico de supuestos.

¹⁵ *D. 35.2.1.7. (Paulus, libro singulari ad legem Falcidiam).*

¹⁶ *D. 5.3.50. (Papinianus, libro VI, Quaestionum).*

de la riqueza material, valorable, por su naturaleza, en dinero e idóneo para satisfacer una necesidad económica.

Esta clase de bienes pueden intercambiarse, tanto ellos como sus frutos, con otros bienes o frutos y su utilidad está sometida a la comparación con otros, valorada en relación con el dinero,¹⁷ que tiene por objeto la medida de las utilidades económicas. Pero también deben incluirse, según *Paulo*, las deudas, pese a que, habitualmente, éstas no se incluyen en el patrimonio.¹⁸

*“Princeps bona concedendo videtur etiam obligationes concedere.”*¹⁹

Igualmente interesante resulta mostrar que si bien el valor material normal de los bienes que se contienen en el patrimonio es de interés para todos, apreciado en un marco delimitado y concreto, los intereses no pecuniarios de cada individuo conectados con esos mismos bienes, no son iguales. De esta manera, solamente importarán al interesado, único capaz de apreciar el montante económico particular, si lo hubiera, y no sería éste un interés socialmente relevante sino un interés individual que por ello, queda sin medición o protección jurídica.

Entonces, ¿qué es el patrimonio, a qué hace referencia tal término? De los textos ofrecidos, parece deducirse que el patrimonio es una universalidad de elementos activos y pasivos susceptibles de valoración pecuniaria, radicados en el patrimonio de una persona cuyo carácter material resulta transmisible, en

¹⁷ Originariamente dicho valor de cambio lo constituyeron las cabezas de ganado: bueyes, carneros, etc., denominados *pecus*, de donde proceden las palabras o términos pecunia, pecuniariedad, que hacen referencia al dinero tal y como hoy lo entendemos.

¹⁸ *D. 50.16.39.1. (Paulus, libro LIII, ad Edictum): “Bona intelligitur cuiusque, quae deducto aere alieno supersunt”*. Precisamente se trata de otro texto de *Paulo*, que pondría de relieve una cierta contradicción con el texto anterior. En realidad tal contradicción no parece existir ya que este último texto está referido a un concepto muy determinado de patrimonio, entendido como activo patrimonial o masa responsable frente a los acreedores.

¹⁹ *D. 50.16.21. (Paulus, libro XI, ad Edictum).*

oposición a los aspectos más íntimos que desaparecen con la misma desaparición de la persona. En resumen, el patrimonio estaría compuesto por elementos activos y pasivos, es decir, derechos reales y de crédito.²⁰

III. BIENES DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Es perfectamente conocido que el Estado es propietario patrimonialmente hablando en un doble sentido: tales posesiones pueden serlo bajo el prisma de la demanialidad o bajo el de la propiedad civil.²¹ El sistema se complica al tratar de las empresas de titularidad pública,²² pues doctrina y jurisprudencia no tienen del todo claro la naturaleza de este fenómeno, pues si comparamos su desarrollo en diferentes países nos encontraremos con que en cada uno se ha desarrollado de acuerdo con sus peculiaridades históricas.²³ Ciertamente la empresa pública puede adoptar diferentes formas, pues puede revestirse forma mercantil pura o de exclusiva gestión administrativa, con los diversos pasos intermedios que entre estas dos puedan darse. En cualquiera de los casos nos vamos a encontrar frente a una propie-

²⁰ Grosso, *Obbligazioni. Contenuto e requisiti*, cit., p. 147.

²¹ No es este el momento de exponer las diferencias entre ambas, pero sí es de resaltar que se les aplican diferentes cuerpos normativos: a aquélla el derecho público y a ésta el derecho privado.

²² Definidas por García Villarejo. Salinas Sánchez, *Manual de Hacienda pública*, Madrid, p. 623; como aquel tipo de unidad económica productora, comercializadora o financiadora de bienes o servicios en la cual el Estado tiene la propiedad y la capacidad de nombrar a la dirección. Véase también el análisis que hace en las pp. 626 y ss. del fundamento y funcionamiento de tales empresas en nuestro ordenamiento jurídico.

²³ En España existen desde antiguo entidades jurídico privadas de titularidad pública, pero no es hasta el siglo XIX que las primeras empresas privadas propiedad del Estado comienzan a aparecer, como las creadas para la explotación de los ferrocarriles o del régimen hídrico; continuando su expansión a principios del siglo XX con correos, bolsas, cajas de crédito... Pero será con el régimen franquista cuando nuestro país cuente con su más importante red de empresas públicas: el INI.

dad del Estado, más o menos cerca según el caso a la propiedad civil y a la vez, a la gestión burocrática de los bienes del Estado.

Si bien la actividad empresarial del Estado está plenamente justificada tanto desde un punto de vista histórico como desde las perspectivas teórica y práctica, su existencia revela una serie de problemas y carencias legislativas que están quedando patentes en los últimos tiempos. Nos referimos, por ejemplo, al diferente rasero que se utiliza para las empresas públicas en detrimento de las privadas, a las cuales se les aplica rigurosamente la legislación frente a la laxitud con que se hace a las empresas públicas y también a los problemas de competencia que entraña tener al Estado como competidor en la actividad empresarial. La aplicación de la legislación comunitaria no está siendo un factor que ayude a solucionar tales problemas, sino que más bien todo lo contrario, como veremos.

IV. GESTIÓN DE LOS BIENES, GASTOS QUE GENERAN Y PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Siendo considerada la contabilidad pública ya desde Sáinz de Bujanda²⁴ la técnica que determina el resultado de los movimientos de los valores habidos en una entidad pública²⁵ y la contabilidad privada lo mismo para el sector privado, se podría pensar que ambos sistemas debieran ser homogéneos; pero nada más lejos de la realidad. La confusión queda servida cuando las empresas públicas han de someterse a la contabilidad privada de sus operaciones pero sus resultados, consecuencia de su titularidad, han de anotarse en las cuentas del Estado bajo las premisas

²⁴ Pionero de la sistematización del derecho financiero en nuestro país con su obra, Sáinz de Bujanda, *Sistema de derecho financiero*, Madrid, 1977.

²⁵ Véase Albiñana García-Quintana, *Derecho financiero y tributario*, Madrid, 1979. Bayona de Perogordo, *El derecho de los gastos públicos*, Madrid, 1991. Buchanan, *El sector público en las economías de mercado*, Madrid, 1979. Montaña, *La nueva contabilidad pública*, Madrid, 1984.

de la contabilidad pública. Y los ingresos y gastos públicos tienen un régimen específico: el que llamamos presupuestario y que se desarrolla en la Ley General Presupuestaria.²⁶ Al problema práctico contable se le une una connotación teórica derivada del análisis costo beneficio y el papel del Estado dentro del Estado del bienestar, puesto que hasta qué punto el sector público está legitimado para obtener beneficios, los cuales sin ninguna duda trae, como no puede ser de otra manera bajo el régimen de la libre competencia; de los que debieran obtener otros empresarios puramente privados del sector. O dicho de otro modo, ¿está justificado el gasto público para beneficiar a la vez que se perjudica a otros? ¿Hasta dónde alcanza el interés general y cómo se mide éste?

Desde la UE viene impuesta la necesidad de racionalizar el gasto público en todos los países miembros. España no ha adoptado aún medidas legislativas significativas en tal sentido, esto es, más allá de las medidas presupuestarias necesarias para la adecuación del déficit público a las exigencias del Pacto de Estabilidad.²⁷ En Italia, sin embargo sí se ha producido un importan-

²⁶ Régimen que cada día tiene mayor relevancia debido a diferentes factores que explican, tanto Peacock, *The economic analysis of government*, Nueva York, 1979; como Musgrave, *Sistemas fiscales*, Madrid, 1973. En nuestro país, véase Lozano, *Introducción a la teoría del presupuesto*, Madrid, 1983.

²⁷ Fundándose sobre el art. 104 del Tratado de la UE, fue aprobado por el Consejo el 15 de junio de 1997 y a punto de ser reformado. Sobre él desde la perspectiva que estamos tratando, véase: Cananea, "In patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali", en *Rivista di diritto finanziario*, 2001, pp. 559 y ss. Navarro Faure, "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria", en *Revista de Derecho Financiero*, 2003.

Ciertamente el Pacto de estabilidad debe ser una razón para buscar el equilibrio presupuestario y que además ha consolidado por la vía de la unificación este aspecto de los derechos financieros nacionales sin entrometerse en sus disciplinas jurídico-económicas mientras que se cumpla con la exigencia comunitaria. De hecho algunos estiman que la política financiera dictada por la UE debe sobreponerse a las exigencias de cada uno de los Estados miembros. Pero el cumplimiento con el Pacto de estabilidad no debe agotar el listado de razones que nos deben hacer perseverar en el objetivo de alcanzar unas cuentas nacionales saneadas.

te avance en este sentido con el objetivo de adecuarse a las exigencias de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004 relativa a la coordinación de procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

Así, en el país transalpino estos procedimientos que eran gestionados por “Provveditorato generale dello stato”, o sea, un organismo puramente público al estilo tradicional, han pasado al sistema llamado de “Public procurement” a través del “Consip”, un organismo con estructura societaria totalmente informatizado que centraliza todos los procesos de contratación pública y los hace públicos. Con ello se intenta conseguir que todas las ofertas de contratación pública lleguen fácilmente a los ciudadanos y que el desarrollo junto a los resultados del concurso sean transparentes.

La racionalización del gasto social, el más importante dentro de los presupuestos de los Estados europeos, obliga a una reforma urgente de los sistemas de financiación y gasto para evitar con garantías un colapso en la prestación de tales servicios. Problema éste que se plantea en la mayoría de los países de la Unión. A ello habrá que unirle que en un futuro más o menos cercano nos veremos en la necesidad de uniformar el sistema del bienestar en toda la Unión,²⁸ con lo que algunos países deberán hacer frente por imperativo comunitario a unos niveles de protección mínimos establecidos desde Bruselas superiores a los que tienen, y por tanto, más caros. Ello va a suponer un reto para algunas economías que han de plantearse seriamente cómo van a hacerles frente. Una de las opciones que se barajan es la privatización de esos servicios que el Estado no puede costear direc-

²⁸ En desarrollo del art. 136 del Tratado, que deberá concretar y desarrollar el significado y aplicación concreta del enunciado “protección social adecuada”. Más detalles sobre la implicación social del Estado y sus finanzas, en García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1985. Fabra Valls, “Solidaridad y derecho financiero en una sociedad neocompetitiva”, en *Revista de Derecho Financiero*, 2003. Lozano Serrano, “Intervencionismo y derecho financiero”, en *Revista de Derecho Financiero*, 1987.

tamente y que sean prestados por empresas privadas, supervisadas por los poderes públicos e, incluso, de propiedad pública total o parcialmente.²⁹

V. LA DESCENTRALIZACIÓN PATRIMONIAL

La propiedad patrimonial del Estado ha sufrido en los últimos años un drástico cambio con la entrada en funcionamiento de las Comunidades Autónomas y las transferencias competenciales y, consecuentemente, patrimoniales que han recibido del gobierno central.³⁰ Ello ha provocado que el organigrama básico de la

²⁹ No debe olvidarse que la Constitución española obliga a los poderes públicos a mantener un régimen público de seguridad social, pero no especifica que la prestación de los servicios no pueda delegarse en empresas privadas. O incluso se podría ir más allá, puesto que la Constitución no lo especifica, y que sea la entidad privada la que recaude los ingresos para financiar esos servicios. Todo ello bajo el control estatal: estaríamos ante una privatización encubierta del sistema público. Ello obligaría a un replanteamiento de la organización financiera estatal. Al respecto, véase Villar Escurra, "La necesaria sistematización del derecho financiero y tributario", en *Revista de Derecho Financiero*, 2001.

³⁰ Fenómeno que no es exclusivo de nuestro país (véase Orón Moratal, "Consecuencias de la integración de las Comunidades autónomas sobre el derecho financiero", en *Revista de Derecho Financiero*, 1998), pues al menos en Italia sucede algo parecido, llegándose a reformar el título 5o. de su Constitución (denominada la tercera descentralización); al respecto: Antonini, *L'attuazione regionale del terzo decentramento*, Milán, 2001. Chieffi, *Evoluzione dello stato delle autonomie e sviluppo dei diritti sociali. A propósito della riforma del titolo V della costituzione*, Milán, 2000. Ciuffoletti, *Regionalismo e federalismo*, Bari, 1994. Crisafulli, "Vicende della questione regionale", en *Le regioni*, 1982. Ferrera, *Stato sociale e mercato*, Turín, 1993. Gambino, Fabrini, *Regione e governo locale*, Rimini, 1997. Habermas, *La costellazione postnacional*, Milán, 1999. Omiiæ, *La fine dello stato nazione*, Milán, 1996. Paoletti, *Leggi-cornici e regione*, Milán, 2001. Pinelli, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Turín, 1999. Allí la doctrina se encuentra en un estado de preocupación por el futuro de la financiación de los servicios sociales y el temor a que no pueda quedar garantizada en un futuro su prestación porque sean los niveles de poder inferiores al Estado o por su posible cesión futura a organismos supranacionales, o bien que las exigencias de éstos sean inatendibles por las economías regionales o locales que los prestan o bien que los niveles asistenciales no sean iguales entre las diferentes regiones, dado que unas puedan permitírselo y

empresa pública en nuestro país sea diferente y se puede decir que es previsible que siga cambiando en los próximos años.³¹ También ha sido un factor desencadenante de cambios nuestra pertenencia a la Unión Europea y a su regulación del mercado interior, especialmente la libre competencia consagrada en los arts. 92 y 93 del Tratado.³² Las principales consecuencias son: la obligación de emprender un proceso de liberación, privatizando empresas pertenecientes al INI, la obligada modernización de las que han quedado en el patrimonio público en cuanto a estructura de personal, productividad, gestión profesional desvinculada de las cambiantes corrientes políticas que van pasando por el gobierno, tanto central como autonómico y local, y, finalmente, la progresiva desvinculación de la empresa pública de los presupuestos del Estado. Fruto de ello es la nueva Ley general presu-

otras no o que unas los presten más eficazmente que otras: en suma, la garantía de un nivel de prestación mínimo de los servicios esenciales. Véase Belluzzi, "Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali", en *Rivista di diritto finanziario*, 2003. Berti di Martin, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002. Groppi, *La garanzia dei diritti tra stato e regioni dopo la riforma del titolo V*, en www.statutiregionali.it. Varani, *Giurisdizione e spesa pubblica*, Padua, 1997.

³¹ En cuanto al tema que tratamos estas transferencias en vez de ser hechas de una sola vez se han ido realizando progresivamente, fruto paralelo del proceso de federalización de España. Ello ha motivado un continuo ajuste de las cuentas públicas para adaptar la contabilidad nacional al nuevo nivel de gasto y mando que suponen las Comunidades autónomas. En cuanto al federalismo, Díez-Picazo, "Diritti sociali e federalismo", en *Politica del diritto*, 1999. Morra, *Breve storia del pensiero federalista*, Trento, 1993. Pace, *Quale dei tanti federalismi?*, Padua, 1997.

³² No olvidemos que la normativa de la UE impone ciertas limitaciones a las finanzas de los países, especialmente los de la zona euro, no dejando libertad absoluta para poder manejar libremente la política fiscal, lo cual va a constreñir la libertad de esos países para poder financiar los servicios que prestan a los ciudadanos. Véase Del Federico, "Tributi paracommutativi e finanziamento dei servizi pubblici. Caso italiano e prospettive europee", en *Rivista di diritto finanziario*, 2003. Mondini, "Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal trattato UE alla carta dei diritti fondamentali dell'unione europea", en *Rivista di diritto finanziario*, 2003.

puestaria,³³ que a través de la introducción de la gestión por objetivos pretende racionalizar el gasto como primer objetivo declarado en su Exposición de motivos,³⁴ además de la eficacia y la eficiencia.³⁵

³³ Ley 47/2003 de 26 de noviembre, publicada en el BOE de 27 de noviembre que viene a sustituir al texto refundido contenido en el RD Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre.

³⁴ Véase Piña Garrido, "Hacia una gestión por objetivos con la nueva Ley general presupuestaria", en *Revista de Derecho Financiero*, 2004.

³⁵ Objetivos que, como indica Aliaga Aguiló ("El proceso de asignación de recursos en la Ley general presupuestaria", en *Revista de Derecho Financiero*, 2003), se conseguirán en el sector público estatal por medio de una adecuada planificación de la asignación de recursos, por lo que debe ser considerado un principio básico presupuestario, los cuales, como sabemos, no siempre se encuentran plasmados en la Ley. Por ello algunos como Montero ("Los presupuestos generales del Estado en el marco de la programación a medio plazo", en *Hacienda pública española*, 1987) apuestan por presupuestar recursos a medio plazo más que a corto como se hace mayoritariamente en la actualidad, ya que la nueva Ley lo permite.