

# *La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español*



**Vanessa Suel-Cock\***

Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2009

Fecha de aceptación: 4 de marzo de 2010

## **RESUMEN**

La propuesta teórica del federalismo competitivo se realiza en Estados Unidos a finales del siglo XX. Ésta sugería devolver competencias a los gobiernos regionales y locales con las cuales tuvieran mayor libertad para tomar decisiones, formular políticas públicas e innovar en la solución de problemas públicos. Con ello, se les brindaría herramientas para poder competir entre sí en una economía globalizada. No obstante, en momentos de dificultades económicas y de seguridad, el gobierno federal tiende a centralizar el poder para dar soluciones uniformes a estas problemáticas. En este contexto, el presente artículo se propone determinar en qué consiste el federalismo competitivo, y responde al interrogante sobre qué elementos de la competencia sobrevive la actual centralización del poder. A la luz de dichos conceptos se describen los rasgos competitivos que presenta el actual régimen local español. Se concluye que sólo a través de la inclusión de los elementos competitivos se puede lograr un equilibrio entre el poder estatal, el regional y el local.

Para citar este artículo: Suel-Cock, Vanessa, "La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12,(1), pp. 199-232.



\* Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad. Doctora de la Universidad de Salamanca. Actualmente es profesora investigadora del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: vanesasuel@yahoo.com.

**Palabras clave:** federalismo competitivo, devolución de competencias, competencia local en España.

## *The influence of competitive federalism on the current Spain's local framework*

### **ABSTRACT**

Competitive federalism was proposed at the end of the XX<sup>th</sup> century in the United States with the aim to devolve competences to regional and local governments. With those competences these governments would be able to take decisions, make public policy and innovate its formulation. Those elements were necessary to compete in a global economy. Nevertheless, in moments of global economic and security crisis the federal government tends to centralize power. In this context, I study in this article what is competitive federalism, and I seek to answer the question: which competitive elements survive the centralization of power. With these concepts I analyze the local legal framework in Spain. I conclude that only with the inclusion of competitive elements it is possible to equilibrate the power among the State, the regions, and the local governments.

**Key words:** competitive federalism, devolution, competition among governments in Spain.

### **INTRODUCCIÓN**

En el marco de una economía globalizada, la movilidad de las actividades productivas, especialmente de las actividades financieras y de comunicación, obliga a los gobiernos regionales y locales a competir para atraer inversiones a sus ámbitos territoriales, pues las inversiones transnacionales son susceptibles de desplazarse de un territorio a otro si estiman que existen más beneficios desde el punto de vista de sus costes sociales, fiscales y si es más satisfactorio desde el punto de vista social, ambiente físico y gobierno local.<sup>1</sup> Estos factores llevan a que el debate en la literatura sobre federalismo,<sup>2</sup> en los años noventa, gire alrededor de la devolución de competencias a los gobiernos regionales y locales con las cuales tuvieran mayor libertad para tomar decisiones en sus ámbitos territoriales. Se proponía, con ello, ajustar estos gobiernos a las nuevas necesidades de los individuos de contar con



<sup>1</sup> Bernard, Auby. "Globalización y Descentralización". En: *Revista de Administraciones Públicas*, núm. 156. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre 2001, p. 8.

<sup>2</sup> Volden, Craig. "Entrusting the States with Welfare Reform". En: *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Hoover Institution Press, Stanford, 1997.

gobiernos más cercanos localmente y a la vez integrados en un escenario mundial más interdependiente económicamente,<sup>3</sup> así como fijar un balance del poder político entre los diferentes niveles de gobierno,<sup>4</sup> pues con el federalismo cooperativo existía un predominio del gobierno central.<sup>5</sup> En este sentido, el federalismo competitivo es un concepto que se propone transformar la aproximación económica del libre mercado de bienes públicos a un horizonte político, a la vez que le da un marco conceptual al federalismo fiscal; la competencia intergubernamental en el plano regional y local se concibe como un elemento que conducirá a la eficiencia en la prestación de los servicios y bienes públicos.

Ahora bien, los presupuestos de la competencia, entre gobiernos regionales y locales en la provisión de bienes y servicios, parecen entrar en crisis en momentos de dificultades en seguridad ciudadana y económica, durante las cuales los gobiernos nacionales intervienen directamente para contrarrestar dichas dificultades y aliviar sus efectos, dejando a los estados y gobiernos locales la implementación de las medidas bajo mecanismos cooperativos. No obstante, mediante las propuestas competitivas de participación en la configuración de política pública nacional y la innovación en su formulación, los estados y gobiernos locales actúan para evitar la concentración del poder político en el gobierno nacional y lograr su equilibrio.

En este contexto, a continuación se expondrá en qué consiste el concepto del federalismo competitivo, algunos ejemplos de su práctica en los Estados Unidos y las críticas de las que ha sido objeto. A la luz de estos conceptos, se describirán los elementos competitivos del Régimen Local introducidos por las recientes reformas estatutarias en España. Para realizar dicho recorrido, se parte del supuesto de que el sistema autonómico es un proceso federal<sup>6</sup> en



<sup>3</sup> Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999, p. 27.

<sup>4</sup> Así lo señalan: Ferejohn, John & Weingast, Barry (ed.), "Reviving the American Dream". En: *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Hoover Institution Press, Stanford, 1997; Kinkaid, John. "The Devolution Tortoise and the Centralization Hare". En: *New England Economic Review*. Federal Reserve Bank of Boston, Boston, mayo-junio de 1998; y Kinkaid, John. "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy". En: *Competition among State and Local Governments*. Urban Institute Press, Washington, 1991, pp 65-86.

<sup>5</sup> Zimmerman, Joseph. "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". En: *Publius*, Vol. 31, núm. 2. Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>6</sup> En el sentido en el que lo expuso Friedrich el federalismo es "el proceso de federalizar una comunidad política, mediante el cual un número de organizaciones políticas separadas, sean Estados u otro tipo de asociación, entran en arreglos para trabajar de forma conjunta en decisiones políticas y soluciones a problemas comunes. Y para el caso español, es a la vez el proceso mediante el cual una comunidad política unitaria, se convierte en un número de unidades políticas diferenciadas que organizadas federalmente hacen parte de un todo. Friedrich, Carl. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1968, pp. 7 y 8. En el caso de España se presentó el segundo de los eventos descritos por Friedrich, y así lo sostienen diferentes teóricos en ese país. (ver, al respecto, pie de página No. 10).

el cual el Régimen Local se está regionalizando; es decir, las competencias en materia local se están trasladando al ámbito regional.<sup>7</sup> Esto es así porque en los estados federales este tipo de competencias está en cabeza de los Estados y pertenece a su ámbito de poder político.<sup>8</sup> En el caso español, cuando los Estatutos de Autonomía regulan extensamente el Régimen Local, lo acomodan a las características que presenta en los estados federales.<sup>9</sup>

## 1. CONCEPTO DEL FEDERALISMO COMPETITIVO

El federalismo competitivo fue desarrollado por Thomas R. Dye a partir de analogías entre el funcionamiento del mercado y las relaciones en un Estado Federal. Así, describe que en un Estado existe un mercado de bienes públicos en el cual los estados y los gobiernos locales compiten para satisfacer la demanda de sus contribuyentes y atraer a otros a sus ámbitos territoriales. A diferencia de las teorías del federalismo dual y cooperativo, que



<sup>7</sup> Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España, que aboga por una mayor regionalización del régimen local. Merloni, Francesco. "Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España". En: *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Diputación Provincial de Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, Marcial Pons, Barcelona 1999-2000, p. 387.

<sup>8</sup> Por ejemplo, es el caso, de los Estados Unidos de América en el que el Régimen Local, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, es una competencia de los estados, pues no constituye ningún poder delegado al gobierno nacional y tampoco es una de las materias objeto de prohibición en la Carta. Y también es una competencia exclusiva de los Länder en Alemania. El artículo 28.1 de la Ley Fundamental establece el orden municipal como competencia de los Länder.

<sup>9</sup> Como proceso post-moderno federal lo califica: Elazar, Daniel. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Pearson Longman, London, 1999. Como Estado federal lo denominan entre otros: Solé Tura, Jordi. *Veinte años después. Reflexiones de los Padres Constituyentes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; Aja, Eliseo. *El Estado Autonomico, federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, Madrid, 2003; Santamaría Pastor, Juan Alfonso. "La naturaleza jurídica del Estado autonómico". En: *Curso de Derecho Público de las CCAA*. Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Monte Corvo S.A., Madrid, 2003; García Enterría, Eduardo. "Los fundamentos constitucionales del Estado". En: *Revista española de Derecho Constitucional*, año 18, núm.52. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; Carreras Serra, Francesc de. "El sistema autonómico español ¿existe un modelo de Estado?". En: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997; González Encinar, José Juan. "El Estado federal asimétrico". En: *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 1. Universidad de La Rioja, La Rioja, 1995; Portero Molina, José Antonio. "El Estado de las Autonomías en tiempo de reformas". En: *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad, Instituto Nacional de Administración Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005; Trujillo, Gumersindo. "Las CCAA, estatus Constitucional y Forma de Estado". En: *Administraciones Públicas y la Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998; Alberti Rovira, Enoch. "Estado autonómico e integración política". En: *Documentación Administrativa*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1993, pp. 232-233; Cruz Villalón, Pedro. "La reforma del Estado de las Autonomías". En: *Revista d' Estudis Autònomic i Federals*, núm 2006. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

Del mismo modo Juan José Solozábal Echevarría, pasó de calificarlo como compuesto a federal, en: Solozábal Echevarría, Juan José. "El Estado Autonomico en perspectiva". En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

Como variante del Estado compuesto lo define: Moreno, Luis. *La Federalización de España, poder político y territorio*. Siglo XXI editores, Madrid, 1997; López Garrido, Diego et al. "El Estado Autonomico como variante del Estado compuesto". En: *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant lo blanch, Valencia, 2000.

se enfocaban en las relaciones presentes en un Estado-Nación, el federalismo competitivo se enfoca en la existencia de una competencia entre los diversos niveles de gobierno,<sup>10</sup> es decir, hace un énfasis en las relaciones horizontales.

El federalismo, visto como un modelo de mercado, es una derivación de la “Teoría pura de los gastos locales” formulada por el economista Charles M. Tiebout en 1956.<sup>11</sup> El modelo propuesto por Tiebout se refería a los gobiernos locales y a los centros metropolitanos. Acorde con su teoría, las jurisdicciones territoriales de un sistema federal pueden decidir autónomamente sobre la provisión de bienes públicos y su correspondiente valor impositivo. En este sistema, los contribuyentes deciden qué comunidad satisface mejor sus preferencias trasladándose hacia la jurisdicción elegida. De este modo, “entre mayor sea el número de comunidades y mayor variación haya entre ellas, más fácil será para el elector satisfacer sus necesidades”.<sup>12</sup> Dye agrega que en la actualidad (desde los años noventa) no sólo es importante la movilidad de las personas naturales, sino la movilidad de capitales, principalmente de industria tecnológica. Por ello los gobiernos deben competir por atraer estas inversiones a sus ámbitos territoriales, pues le pueden significar importantes réditos.<sup>13</sup>

Una de las más importantes características del modelo de Tiebout era la autonomía de las regiones y de los gobiernos locales para decidir sobre la provisión de bienes y su precio. Este último se fija a través de la imposición de impuestos a los residentes del ámbito territorial. La competencia entre gobiernos locales consistirá en atraer residentes que votan por el mejor precio en la prestación de bienes públicos.<sup>14</sup> Los impuestos deberán reflejar el costo de la prestación del servicio o provisión de bienes públicos en cada nivel territorial (impuesto-precio).

El modelo de Tiebout no sólo hacía énfasis en la satisfacción de los intereses de los electores-contribuyentes, sino en la eficiencia que la competencia generaba. “Con respecto a la producción se asume que las comunidades son forzadas a mantener los costos de producción al mínimo, ya sea por la eficiencia de los administradores locales o gracias a la competencia con otras comunidades”.<sup>15</sup> A la teoría de Tiebout contribuyó Oates, quién a



<sup>10</sup> Dye, Thomas R. *Competition Among Governments*. Lexington Books, Estados Unidos de América, 1991; pp. 3 y s.s.

<sup>11</sup> Tiebout, Charles M. “A Pure Theory of Local Expenditures”. En: *Journal of Political Economy*, No. 64. University of Chicago, Chicago, octubre de 1956, pp. 416-424.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Dye, Thomas R. *op. cit.*, p. 16.

<sup>14</sup> Tiebout, Charles M *op. cit.*, pp. 416-424.

<sup>15</sup> *Ibid.*

través de su teorema de la descentralización<sup>16</sup> demostró que en un sistema descentralizado se provee mejor de bienes públicos, pues esto se realiza de acuerdo con las preferencias locales; a diferencia de un sistema centralizado en el cual hay uniformidad de provisión de bienes públicos. En este sistema, en algunas regiones habrá sobreprestación o baja provisión, lo que lleva a que no se satisfagan las necesidades de los contribuyentes de forma adecuada.<sup>17</sup>

El federalismo competitivo recoge nuevamente estas formulaciones basando su proposición teórica en tres elementos: 1) la autonomía de los gobiernos regionales y locales es esencial para el logro del bienestar de los habitantes que viven en sus ámbitos territoriales, pues las preferencias de los contribuyentes se satisfacen mejor en un sistema de varios niveles de gobierno que en un gobierno que tiene en un nivel el monopolio de los bienes públicos; 2) los costos de los servicios y bienes públicos deben ser iguales a los ingresos recolectados por los contribuyentes en cada jurisdicción, y 3) debe existir la posibilidad de movilidad tanto de los contribuyentes como de las actividades productivas. Por consiguiente, cuanto mayor sea el número de gobiernos y variaciones en las políticas públicas que se ofrecen, así como en los beneficios fiscales, costos y cargas tributarias, el contribuyente podrá satisfacer mejor su demanda. En dichos sistemas diversos, los contribuyentes eligen los bienes públicos y los servicios que ellos prefieren, así como el costo que pagan por ellos. Para el efecto, los estados y gobiernos locales compiten entre sí con el fin de atraer a los contribuyentes ofreciéndoles los mejores bienes públicos al mejor precio. Conviene precisar que en un sistema de competencia ésta puede verse alterada si el Gobierno nacional determina las prioridades nacionales y trata a los estados y gobiernos locales como unidades administrativas, asignándoles responsabilidades de implementación política. Tampoco pueden los estados y gobiernos locales ser realmente competitivos si los costos de sus decisiones políticas son de algún modo externalizadas; es decir, asumidas por el Gobierno Nacional y trasladadas a los impuestos nacionales.<sup>18</sup>

De este modo, en el federalismo competitivo los estados y gobiernos locales deben ser capaces de realizar un cierto rango de políticas públicas para proveer una variedad de servicios públicos y variar su nivel y sus costos. A su vez, deben poder competir en regulaciones a las actividades privadas,



<sup>16</sup> Oates, Wallace. "Searching for Leviathan: A Empirical Study". En: *American Economic Review*, No. 75. American Economic Association, Nashville, 1985, pp. 748-757.

<sup>17</sup> Posteriormente están las teorías de Wilson (*A Theory of Interregional Tax Competition*, 1986) y de Zodrow Miezkowski (*Pigou, Tibeout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, 1986), en las que se definen modelos de competencia impositiva en regiones diversas. A estos trabajos le siguieron una vasta literatura en competencia intergubernamental, en los que se afirmaba que la competencia entre gobiernos generaba eficiencia. Ver al respecto a Wilson, John D. "Theories of Tax Competition". En: *National Tax Journal*, No. 52. National Tax Association, Washington, 1999, pp. 269-304.

<sup>18</sup> Dye, Thomas R. *op.cit.*, p. 5.

y respecto de la naturaleza y cargas de los impuestos que establecen. En este marco de competencia, los contribuyentes, elegirán al gobierno que mejor satisfaga sus preferencias, asumiendo con ello los costos de las decisiones políticas realizadas en la jurisdicción elegida.<sup>19</sup> En términos de Saskia Sassen, el federalismo competitivo promueve un proceso “desnacionalizador”,<sup>20</sup> proceso acorde con la época global en la que vivimos.

Ahora bien, la competencia fuerza a los gobiernos a rebajar costos en la provisión de bienes públicos, y con ello a hacer cada vez más eficiente su provisión. El centro del problema, según los economistas de libre mercado, será la habilidad de los gobiernos para determinar la demanda de servicios públicos de sus habitantes. De esta manera el federalismo competitivo fomenta la oferta de nuevos servicios públicos; es decir, la innovación en políticas públicas y mejores costos en la provisión de bienes públicos.<sup>21</sup>

El federalismo competitivo recoge, desde una formulación teórica, las demandas de devolución de poderes de los estados y de mayor autonomía de los gobiernos locales. Su proposición teórica debía potenciar el federalismo americano. En este fortalecimiento los estados y gobiernos locales son reconocidos como centros políticos de vital importancia.<sup>22</sup> Estos son más representativos que el Congreso nacional y de ahí su importancia política en el sistema. Así, también su cercanía con los ciudadanos le ha permitido adoptar posiciones más progresivas en temas sociales.<sup>23</sup>

De igual forma, este tipo de federalismo realza el papel de los gobiernos locales como centros políticos en los que se toman decisiones y en donde se puede hacer más eficiente la prestación de servicios, fijar tasas impositivas y promover el desarrollo económico del ámbito territorial.<sup>24</sup> Para el logro de



<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>20</sup> La transferencia de ámbitos que antes correspondían al Estado-Nación, en el marco de la globalización son ahora parte de los gobiernos estatales y locales (en un proceso de distribución del poder al interior del Estado), de redes información, de empresas transnacionales, y se radican en los nuevos espacios urbanos, digitales y de redes. Sassen, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From medieval to Global Assemblages*, updated edition. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2006, pp. 141-147 y 168 y s.s.

<sup>21</sup> Para Dye, la innovación es reconocida como una forma de experimentación en política pública. El federalismo competitivo fomenta la experimentación, es decir, que constantemente se estén probando nuevas formas para solucionar problemas públicos. Fratesi señala que la literatura económica reconoce a la innovación como categoría y un factor que permite el crecimiento y fomenta cambios estructurales. Puede tener lugar a través de diferentes procesos, entre otros: acumulación de conocimiento; investigación y desarrollo, métodos para que la productividad incremente. Así también agrega que la innovación puede afectar los productos, los procesos y las organizaciones. Ver al respecto a Fratesi, Ugo & Senn, Lanfranco. *Growth and Innovation of Competitive Regions, The Role of Internal and External Connections*. Springer, Milan, 2009, p. 9 y s.s.

<sup>22</sup> Dye, Thomas R. *op. cit.*, pp. 23 y s.s.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en temas raciales las asambleas de los gobierno locales suelen ser más progresivas que el Congreso nacional. Osborne, David. “A new federal compact. Sorting out Washington’s proper role”. En: *Mandate for Change, The Progressive Policy Institute*. Editorial, Berkley, 1993, p. 241.

<sup>24</sup> Dye, Thomas R. *op. cit.*, p. 13 y s.s.

dichos cometidos, promueve la devolución de competencias a los Estados para que estos transfieran competencias a los gobiernos locales, lo que ha sido denominado “el segundo nivel de devolución” (*second order devolution*).<sup>25</sup> En dicho concepto se hace énfasis en el papel de los gobiernos locales para diseñar políticas públicas y programas; no sólo para implementarlas.

Respecto de las relaciones entre la Federación y los Estados, éstas serán las mismas que las previstas en el Federalismo dual:<sup>26</sup> relaciones de tensión, de conflicto, enfrentamiento e intereses opuestos. Estas relaciones fomentan la competencia entre los estados y gobiernos locales. Así, según Dye,<sup>27</sup> el federalismo competitivo: a) satisface de mejor forma las preferencias de los ciudadanos; b) incentiva a los gobiernos para ser más eficientes y proveer servicios de alta calidad a bajos costos; c) aumenta y delimita las responsabilidades de los estados y gobiernos locales frente a sus contribuyentes; d) impulsa la proporcionalidad de los impuestos de acuerdo con los servicios y políticas públicas en el ámbito territorial; es decir, los costos de los bienes y servicios públicos deben ser proporcionales a los ingresos recaudados de los contribuyentes; e) impulsa el crecimiento económico y el bienestar en cada nivel de gobierno, y d) impulsa la innovación y experimentación en políticas públicas.

De acuerdo con las características enumeradas, los estados y gobiernos locales deben contar con el reconocimiento de una sustancial autonomía y con ello ser responsables directos del bienestar de la población que habita en su territorio. El reconocimiento de la autonomía implica que no se externalizarán costos de los bienes públicos a proveer por cada nivel territorial, sino que estos serán asumidos por los gobiernos y contribuyentes. Como consecuencia de ello, se fomentan los servicios de información de cada nivel de gobierno a efecto de hacer públicos los servicios disponibles y sus costos,



<sup>25</sup> Ann Bowman, Ann O'M. "The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?". En: *The American Federal System*. Peter Lang, Alemania, 1994, pp. 25-54.

<sup>26</sup> El concepto de federalismo dual fue utilizado por primera vez por Edward S. Corwin de acuerdo con los siguientes postulados: 1. El gobierno nacional posee sólo los poderes enumerados y debe emplearlos sólo para promover pocos propósitos; 2. En sus respectivas esferas el Congreso y los Estados son soberanos e iguales; 3. Los cambios en la distribución de poderes de los dos gobiernos solo puede hacerse mediante enmienda constitucional; 4. La relación de los dos centros es de tensión en vez de colaboración (Las relaciones intergubernamentales son mínimas; los gobiernos operan de forma autónoma empleando sus poderes enumerados o reservados). Sobre la superación del federalismo dual y el paso al federalismo cooperativo ver a Corwin, Edward S., "The Passing of Dual Federalism". En: *Federalism a Nation of States, Major Historical Interpretation*. Garland Publishing, Inc, New York, 1987, pp. 139-161.

<sup>27</sup> Dye, Thomas R. *op cit.*, p. 175.

y principalmente como herramienta de competencia para fomentar la movilidad de capitales a sus ámbitos territoriales.<sup>28, 29</sup>

En la década del noventa, el movimiento de desregulación que se apoya en la teoría económica de libre mercado del federalismo competitivo trae como consecuencia que las medidas cooperativas que impliquen regulación total<sup>30</sup> sobre ciertos temas ya no sean muy bien recibidas en el Congreso. Sin



<sup>28</sup> Del mismo modo que Dye, otros autores impulsaron el federalismo competitivo: Michael Greve señala que “el federalismo real debe proveer a los ciudadanos de diversas opciones, entre diversas soberanías, sistemas de regulación y paquetes de bienes públicos a proveer”. La posibilidad de optar de los ciudadanos y la competencia son las virtudes de este tipo de federalismo. Greve, Michael S. “Real Federalism: Why It Matters How It Could Happen”. En: *American Federalism on the Horizont. Publius*, Vol. 32, núm. 2. Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 3-22.

<sup>29</sup> En Alemania la discusión sobre la introducción de elementos del federalismo competitivo inicia en los años noventa. Las estructuras cooperativas debían ser revaluadas para que el peso del funcionamiento del sistema no quedara sólo en cabeza de unos estados (en adelante *Länder*). La reforma de la Ley Fundamental del 27 de octubre de 1994 introduce en este sentido cambios en el federalismo alemán. Su principal cometido era el reparto de las competencias legislativas entre la federación y los *Länder* e igualar las cargas económicas tras la unificación, así como crear las condiciones para la equivalencia (*Gleichwertigkeit*) de las condiciones de vida entre este y oeste. En 1997, el fracaso de una reforma tributaria en el Parlamento lleva a que bajo el liderazgo de Bavaria comience la campaña por la sustitución del federalismo cooperativo por el competitivo centrada en que la diversidad entre los *Länder* (asimetría) estimula la competencia y promueve la innovación en políticas públicas, elementos que se relacionan positivamente con un desempeño económico. La Reforma de la Ley Fundamental de 2006 complementa el proceso iniciado en los años noventa, en este sentido reduce el porcentaje de legislación que requiere consentimiento del *Bundesrat*, y como contrapartida los *Länder* obtienen mayores poderes legislativos. Asimismo, introduce una forma distinta de operación de las competencias concurrentes, para con ello agilizar los procesos de decisión y fortalecer la autonomía de los *Länder*. Sobre la necesidad de sustitución del federalismo cooperativo por el competitivo ver a Stern, Klaus. “Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand”. En: *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Duncker & Humblot, Berlín, 2007, pp. 20 y s.s.; Schmidt-Jörtzig. *Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland: Plädoyer für eine neuen Wettbewerbsföderalismus*, DÖV 1998, p. 746; Stamm-Merkl. *Kompetitiver Föderalismus*, ZRP, 1998, p. 467; Benz, Arthur. “From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years”. En: *Publius*, núm. 29. Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 55-78; Benz, Arthur. *Föderalismus al dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995; Mänle, Ursula. “Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland”. En: *Politik und Zeitgeschichte*, No. B24 de 1997. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997, pp. 3 y s.s.; Nagel, Jürgen. “El Federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?”. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 188. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 65-99.

Sobre la Reforma federal del 2006 ver Starck, Christian. *Föderalismusreform*. Verlag C.H. Beck, München, 2007, pp. 149-153; Gunlicks, Arthur. “German Federalism Reform: Part One”. En: *German Law Journal*, núm. 1 [en línea], disponible en: [http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol08No01/PDF\\_Vol\\_08\\_No\\_01\\_111132\\_Developments\\_Gunlicks](http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol08No01/PDF_Vol_08_No_01_111132_Developments_Gunlicks), recuperado: febrero de 2007; Scharpf, Fritz W. *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*. MPIfG Working Paper 06/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Mai 2006; Scharpf, Fritz W. No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?. MPIfG Working Paper 05/8, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, September 2005; Häberle, Peter. “El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto 2006; Lothar, Michael. “Problemas actuales del federalismo alemán: ¿del Estado federal unitario a uno experimental?”. En: *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 41.

<sup>30</sup> Uno de los aspectos que mayores cambios tuvo en el paso del federalismo dual al cooperativo fue la regulación total (*total preemption*). Mediante esta práctica el Congreso, de acuerdo con la cláusula de supremacía (Art. VI No. 2 de la Constitución), ejerce su función regulatoria, y como consecuencia automáticamente se anulan todas las regulaciones de los Estados contrarias a la Constitución y a los Estatutos estatales. Este tipo de regulación se llevó a cabo principalmente en regulaciones económicas sobre

embargo, se siguen realizando regulaciones totales (*total preemption*); muestra de ello es la regulación del Estatuto de 1996 sobre Telecomunicaciones. Esta regulación removi6 de los estados y de los gobiernos locales las barreras legales a las empresas que provean servicios de comunicaciones entre estados o al interior de uno de ellos, as6 como despoj6 a los gobiernos locales sobre las competencias en esta 6rea. Tras el Estatuto, los gobiernos locales no pueden prohibir la provisi6n de telecomunicaciones por un operador de cable. Del mismo modo sucede con la regulaci6n sobre bienestar social –Estatuto de 1996–, en cuyo estatuto se determina que los Estados no pueden regular las condiciones de los seguros privados y que deben someterse a los m6nimos legales uniformes.<sup>31</sup> La federaci6n, mediante estas regulaciones, abandera el movimiento de desregulaci6n. Sin embargo, lo realiza con una decisi6n central, despojando a los estados y gobiernos locales sobre las decisiones en estos 6mbitos.<sup>32</sup>

Los aportes del federalismo competitivo al sistema federal de los EEUU no han llevado a un desmonte de los elementos cooperativos, pues 6stos son esenciales para que el sistema funcione y se solucionen problemas comunes.<sup>33</sup> A este respecto siguen siendo fundamentales las subvenciones en bloque, mediante las cuales los Estados contin6an implementando programas federales en 6reas de medio ambiente, educaci6n y bienestar infantil, a la vez que se mantienen medidas coercitivas si no cumplen con las metas fijadas para dichos programas (principalmente en el caso de bienestar infantil).<sup>34</sup> Otros mecanismos cooperativos de vital importancia en el sistema son los 6rganos de cooperaci6n tales como la Conferencia de Gobernadores (*Governor's Conference*) y el Consejo de gobiernos de los Estados (*Council of*

---

determinadas actividades como la de transportes a6reos, terrestres; medios de comunicaci6n, empresas automotoras; laborales (pensiones) y de inter6s general como el tema de la quiebra. Zimmerman, Joseph. *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power, Studies in Federalism*. Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Aman, A. C. "The globalizing state: a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism and democracy". En: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3. Vanderbilt University Law School Nashville, 1998, p. 797.

<sup>33</sup> As6 lo han sostenido entre otros: Grodzins, Morton. *The Federal System, Goals for Americans*. President Commission on National Goals (ed.), Englewood Cliffs, Prentice Halls, New York, 1960; Elazar, Daniel. "Cooperative Federalism. Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism". En: The Urban Institute Press, Washington D.C., 1992, p. 73; Reagan, Michael. *The New Federalism*. Oxford University Press, Oxford, 1972; Zimmerman, Joseph. "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". En: *Publius*, Vol. 31, n6m. 2. Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 15- 30.

<sup>34</sup> Estas subvenciones se denominaron *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). En estas subvenciones los Estados pueden delegar la implementaci6n en organizaciones religiosas para llevar a cabo las medidas de atenci6n. Sin embargo, si no cumplen con los cometidos se6nalados para dicha subvenci6n, son penalizados con la p6rdida del valor subvencionado. Shram, Sanford F. & Weissert, Carlos S. "The State of U.S. Federalism, 1998-1999". En: *Publius*, Vol. 29, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 1-34.

*States Governments*). En estas instancias se toman decisiones conjuntas entre la Federación y los Estados sobre temas comunes en materia de legislación, administración y temas judiciales; así como decisiones de cooperación entre Estados.

Existen a su vez otros órganos en los que se toman decisiones en torno a una regulación común, a la creación de órganos ejecutivos y a la coordinación de la actividad administrativa y judicial. Tales son la Conferencia Nacional de Comisionados para la Uniformización de Leyes Estatales (*National Conference of Commissioners on Uniform State Laws*), La Conferencia de los Jueces Supremos de Justicia (*Conference of Chief Justices*), la Conferencia Nacional Legislativa (*National legislative Conference*) y la Asociación Nacional de Oficiales de Presupuesto Estatal (*National Association of State Budget Officer*).<sup>35</sup>

La presencia de rasgos cooperativos y competitivos en el sistema federal denota que este tipo de organización es cíclica y dinámica. Es decir, debe ser entendida como una realidad en continua evolución.<sup>36</sup> Así, dependiendo del espacio y del tiempo, prevalecerán los elementos cooperativos o los competitivos, guardando cada uno de ellos un valor explicativo de lo que es la realidad federal.<sup>37</sup>

### **1.1. Críticas a la operación del federalismo competitivo**

La operación del federalismo competitivo ha generado interrogantes en la literatura americana, así como críticas. En este sentido Peterson señala que si bien el federalismo competitivo promueve la competencia, esto se hará a costa de bajar la calidad de los servicios de la ciudadanía.<sup>38</sup> La descentralización y devolución de competencias que el federalismo competitivo supone que llevará a una diversidad de políticas públicas y de regulaciones, lo que puede generar grandes desigualdades entre estados y gobiernos locales.<sup>39</sup>

Otros autores como Ellis Katz y Kinkaid sostienen que siendo el federalismo un modelo más prescriptivo que descriptivo, está pendiente por la doctrina americana determinar los efectos que tiene la competencia entre



<sup>35</sup> Zimmerman, Joseph. (1992 y 2001). *op. cit.*

<sup>36</sup> Friedrich, Carl. *op. cit.*

<sup>37</sup> Los elementos duales, cooperativos y competitivos guardan un valor explicativo de la realidad federal. Zimmerman, Joseph. (2001). *op. cit.*, pp. 15-30. Así también otros elementos como establece el profesor Alberti Rovira, Enoch. "El federalismo de ejecución". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25. Gobierno Vasco, Donostia-San Sebastián, 1989, pp. 7-20.

<sup>38</sup> Peterson, Paul E. *The price of Federalism*. Brooking Institution, Washington, D.C., 1995, p. 14.

<sup>39</sup> Bowman, Ann O'M. "American Federalism on the Horizont". En: *Publius*, vol. 32, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 3-22. En Alemania la introducción de elementos competitivos de la nueva Reforma federal obtiene críticas similares. Así lo han señalado entre otros: Häberle, Peter. *op. cit.*, p. 16; Scharpf, Fritz W. (2006) *op. cit.*

estados y gobiernos locales. Para Katz el modelo trata de corregir las disfuncionalidades del federalismo americano, como ha sido el extensivo uso del poder regulatorio del Congreso y las subvenciones, sobre la base del federalismo cooperativo.<sup>40</sup> Kinkaid agrega que su aparición teórica da respuesta a las demandas de devolución de poderes de los Estados, así como a la de limitar el poder de la autoridad federal.<sup>41</sup>

Si bien el federalismo competitivo ofrece respuestas desde el mercado para la distribución de bienes públicos y servicios, trae consigo ventajas y desventajas. Como ventaja propone un uso eficiente de los recursos pero deja abiertas muchas preguntas frente al logro de la equidad en los Estados que presentan problemas financieros, que son la mayoría en los Estados Unidos.<sup>42</sup> Como desventaja, se apoya en la movilidad de ciudadanos y capitales, pero sólo los ciudadanos con suficientes recursos económicos podrán movilizarse y, lo mismo, sólo los grandes capitales podrán moverse con facilidad. De forma que, si los ciudadanos con mayores recursos económicos y los capitales se concentran en los trece Estados más ricos, se creará una gran brecha entre estados y gobiernos locales<sup>43</sup> que agravará los problemas fiscales de la mayoría de los Estados. En consecuencia, un sector doctrinal americano ha señalado que los servicios básicos como educación, bienestar social, infraestructura y seguridad pública no pueden ser abastecidos por el libre mercado sin comprometer seriamente la calidad de esos servicios, así como la habilidad de administrarlos.<sup>44</sup> En este sentido, no es claro el efecto del federalismo competitivo y si efectivamente estimula el adecuado acceso a los servicios de los ciudadanos como su calidad.<sup>45</sup>

Al respecto se observa que, en tiempos de crisis, los bienes públicos como seguridad ciudadana y económica los satisface el gobierno central; éste interviene directamente para la solución de estas problemáticas y deja a los gobiernos regionales y locales la implementación de medidas a través



<sup>40</sup> Kazt, Ellis. "Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building". En: *The American Federal System, Federal Balance in Comparative Perspective*. Peter Lang, Alemania, 1994, pp. 91-103.

<sup>41</sup> Kinkaid, John. (1988) *op. cit.* p. 106.

<sup>42</sup> Según el informe que se realiza en *Publius* sobre el estado del federalismo americano 2002-2003, treinta y siete estados tenían graves problemas financieros. La crisis fiscal ha sido calificada por el Centro de Presupuesto y prioridades de política pública (*The Center on Budget and Policy Priorities*) como severa. Krane, Dale. "The State of American Federalism, 2002-2003". En: *Publius*, Vol. 33, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 1-44.

<sup>43</sup> Existe ya alguna evidencia de esta situación haciendo una analogía de la situación en las áreas metropolitanas en la década de los ochenta; en donde la población con mayores recursos económicos migró hacia los suburbios dejando las ciudades con la población que tenía menos capacidad económica y requería mayores servicios públicos y de bienestar. Situación que generó una gran brecha entre las ciudades y los suburbios. Kazt, Ellis. *op. cit.*, pp. 91-103.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> En este sentido ver a Kazt, Ellis. *op. cit.*, pp. 3-22 y Peterson, Paul E. *op. cit.*, p. 14.

de formas de cooperación.<sup>46</sup> Ejemplo de ello es el fortalecimiento del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) a partir del 11 de septiembre de 2001, el cual desplegó un gran número de medidas para la seguridad ciudadana en colaboración con los Estados. Para el efecto, los fondos en este tema aumentaron cuatro veces su presupuesto respecto del que se adjudicaba en los años noventa.<sup>47</sup> Así también se incrementaron las subvenciones condicionadas (forma de intervención del gobierno central en el federalismo cooperativo), se realizaron numerosos acuerdos intergubernamentales para conducir la planificación, el desarrollo de sistemas de información y mejorar la capacidad de respuesta frente a un tema que afecte el orden público de la Nación y exija la cooperación gobierno local-estado-gobierno federal. Con ello podrá darse respuesta efectiva a los habitantes del ámbito territorial afectado.<sup>48</sup>

En materia de intervención económica, son conocidos los últimos planes de recate económico del gobierno Bush: “*The Emergency Economic Stabilization Act of 2008*”, para facilitar y autorizar a la Tesorería del Estado, la restauración de la liquidez y estabilización del sistema financiero.<sup>49</sup> Y los recientes planes de estímulos del actual presidente Obama: “*The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*” mediante los cuales se invierte en infraestructura, ciencia, salud, educación, capacitación, energía y ayudas para los más afectados por la crisis económica.<sup>50</sup>

De acuerdo con lo anterior, puede sostenerse que los presupuestos de la competencia entre los diversos niveles de gobierno parecen entrar en crisis en momentos de dificultades económicas o de seguridad ciudadana. Los postulados del Estado-Nación vuelen a retomarse y el gobierno nacional interviene directamente para proveer soluciones uniformes y generales.<sup>51</sup> Las crisis son internacionales pero las soluciones suelen ser nacionales.

La llamada “desnacionalización”, que el federalismo competitivo promueve, tiene entonces sus límites, pues las unidades sub-estatales no pueden satisfacer estos bienes públicos y una solución diversa dentro de un marco



<sup>46</sup> Según Peterson, los bienes públicos se satisfacen en un sistema federal por el nivel de gobierno que mejor lo pueda hacer. Es tradicional que el gobierno central satisfaga la seguridad nacional y que los gobiernos regionales o locales satisfagan la educación. Peterson, Paul E. *op. cit.*, pp. 64-75.

<sup>47</sup> Antes del 11 de septiembre el presupuesto consolidado en seguridad era de 22 mil millones de dólares. En el 2003 la propuesta presupuestaria sólo del Departamento de Seguridad era de 37.7 mil millones de dólares. Las subvenciones condicionadas han incrementado el presupuesto de seguridad en el 2003 a otros 6.71 mil millones de dólares. Ver: Krane, Dale. *op. cit.*, pp. 1-44.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Ver la página Web de la Tesorería del Estado <http://www.treasury.gov/initiatives/eesa/>

<sup>50</sup> Ver la página web del Congreso <http://www.rules.house.gov/>

<sup>51</sup> Así, por ejemplo, la legislación rooseveltiana del *New Deal* de los años treinta, para conjurar la crisis de la Gran Depresión, amplió la intervención federal prácticamente a todos los sectores de la economía.

territorial no resulta ser satisfactoria. El federalismo competitivo parecía funcionar bien mientras el paradigma de la globalización a ultranza estaba funcionando. En estos meses se ha visto la necesidad de intervención a gran escala del gobierno nacional y los grandes problemas de la fragmentación de las regulaciones en materia económica en un sistema interconectado.

## 1.2. Elementos efectivos en la práctica

A pesar de que la provisión de bienes públicos básicos como la seguridad ciudadana y económica la siga proveyendo el gobierno central y que su satisfacción no se traslade a los gobiernos regionales y locales, en momentos de crisis existe un aspecto del federalismo competitivo que funciona en la práctica. Según el informe del estado del federalismo americano en *Publius* de 2007-2008, los Estados, en periodos en que existe un desequilibrio entre el poder central y el de estos, aumentan su participación en la configuración de política pública nacional e innovan en su formulación en temas tales como: la inmigración, la protección ambiental y la salud pública<sup>52</sup> (todos temas que atienden directamente los estados y los gobiernos locales). Así también, su poder político se refleja en que obtienen mayor flexibilidad a la hora de implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno central. Para ello, los Estados han utilizado técnicas tradicionales de intervención en la configuración de la política estatal como: i) el *lobby* intergubernamental ante el Congreso mediante la Asociación Nacional de Gobernadores (*National Governors Association*) y la Conferencia Nacional de Legislaturas de los Estados (*National Conference of State Legislatures*); ii) el trabajo directo de los gobernadores con miembros del Congreso en un tema de especial interés de los Estados; iii) invocar acciones por controversias constitucionales y legales ante la Suprema Corte por exceso de la regulación federal; y iv) el rechazo de subvenciones federales por estar condicionadas.<sup>53</sup> El uso activo y efectivo de dichos mecanismos de intervención les permitió contrarrestar el extensivo uso del poder central en el gobierno Bush,<sup>54</sup> y ser considerados por la opinión pública como los principales responsables en la provisión de bienes públicos a los ciudadanos.<sup>55</sup>



<sup>52</sup> Dinan, John. "The State of American Federalism 2007-2008: Resurgent State Influence in the National Policy Process and Continued State Policy Innovation". En: *Publius*, Vol. 38, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 381-415.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 382.

<sup>54</sup> Todas las acciones utilizadas para contrarrestar la política centralista del gobierno Bush. Dinan, John et al. "Federalism, the Bush administration, and the transformation of American conservatism". En: *Publius*, Vol. 37, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 23-40.

<sup>55</sup> Kinkaid, John et al. "Public Opinion on Issues of Federalism in 2007: A Bush Plus?". En: *Publius*, Vol. 38, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 469-487.

De lo descrito puede sostenerse que el federalismo competitivo, en tiempos de crisis y de revisión del paradigma de la globalización, permite un balance del poder político entre los diversos niveles de gobierno.

## 2. LA COMPETENCIA ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

La principal diferencia entre el sistema autonómico y los federalismos es que el régimen local en España es competencia concurrente.<sup>56</sup> Mediante este tipo de competencias, la Constitución española de 1978 previó un concurso entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) sobre esta materia. De este modo, el legislador estatal cuenta con el título competencial contenido en el artículo 149.1.18 para regular las bases del régimen jurídico local, mientras el legislador comunitario desarrolla esas bases en los términos y materias que determinen sus estatutos. Con la técnica de la legislación básica, el legislador estatal condiciona el desarrollo de las CCAA en materia local.

De acuerdo con este marco, la Ley de Bases del Régimen Local –ley 7<sup>a</sup> de 1985, de 2 de abril–, reguladora de las bases del régimen local, determinó unos ámbitos materiales en que las entidades locales deberían ejercer sus competencias, el marco de la autonomía y el carácter democrático de los Entes Locales. En definitiva un marco de los intereses locales que luego debía concretar cada Comunidad Autónoma (en adelante CA).

No obstante, la Ley de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) no estableció un elenco de competencias perteneciente al municipio, sino unas materias de interés local (Art. 25) cuya concreción remitía a la ley sectorial estatal y autonómica (Art. 25.2). Este procedimiento no condujo al reconocimiento de un ámbito propio competencial para los Entes Locales, sino, a que se les asignarán competencias en la forma de la delegación o la mera gestión de una actividad, distando mucho del tipo de atribuciones propias que permitieran a los gobiernos locales desarrollar las políticas públicas en su ámbito territorial.<sup>57</sup>



<sup>56</sup> Las competencias concurrentes constituyen uno de los elementos de cooperación inscritos en la Constitución española de 1978; previsión que influencia claramente el federalismo germánico, y su concepción cooperativa del federalismo. Ver al respecto a Alberti Rovira, Enoch. *Federalismo cooperativo en la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986. Para una breve descripción del sistema autonómico y su evolución hacia un Estado federal ver Suelst Cock, Vanessa. "La Organización Territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal". En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 10 (1). Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio de 2008.

<sup>57</sup> Este diagnóstico motiva la propuesta de Reforma de la Ley de Bases mediante "Proyecto de Ley básica del gobierno y la administración local de noviembre de 2005" que todavía no ha sido aprobado por las Cortes. Ver al respecto: Wollmann, Hellmut et al. *Libro Blanco para la Reforma del gobierno local*. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005; entre otros doctrinantes ver a: Esteve Pardo, José. "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; García Roca, Javier.

De este modo, en el marco dispuesto por la LBRL las competencias de los Entes Locales podían reducirse a unos servicios mínimos, o unas competencias de mínimos, pues si las Comunidades Autónomas no concretan las competencias de los Entes Locales de acuerdo con el listado del artículo 25 de la LBRL, no existen desarrollos sectoriales para ejercer competencias complementarias (artículo 28 LBRL) y sólo se efectúa delegación de competencias que pueden ser impuestas (Art. 27. y 37 LBRL), y no transferencia de las mismas; el ámbito de decisión de los Entes Locales es entonces muy limitado. A esta situación debe agregarse que la cooperación entre diversos niveles de gobierno ha sido impuesta por ley y respaldada por los Tribunales rompiendo el principio de voluntariedad.<sup>58</sup>

Respecto a la financiación, la LBRL y la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, –Reguladora de las Haciendas Locales– (en adelante LRHL) han concretado los principios de autonomía financiera y suficiencia dispuestos constitucionalmente, y han determinado el diseño del sistema de financiación de las entidades locales que les permitirían realizar sus competencias.<sup>59</sup> A pesar de esta regulación, los municipios presentan problemas de insuficiencia financiera debido, en buena parte, a que estos asumen competencias que no tenían asegurada una fuente de financiación y porque dependen fuertemente del gobierno central, pues aproximadamente 2/3 de las transferencias de los ayuntamientos proceden del Estado.<sup>60</sup> Estas dificultades hicieron necesario reformar la LRHL, mediante la ley 51/2002, principalmente para ampliar los márgenes de la autonomía de los municipios en los cinco impuestos pre-existentes y mejorar con ello su gestión y capacidad tributaria.<sup>61</sup> A pesar de las modificaciones a la LRHL y del desarrollo jurisprudencial del principio de suficiencia financiera, éste no se aplica correctamente, no existe ninguna participación efectiva de los Entes Locales en la recaudación tributaria de las

---

“El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”. En: *Revista de Estudios de Administración local y Autónoma*, núm. 282. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, enero-abril de 2000; Rivero, Yrsen. *Manual de Derecho Local*, 5ª edición. Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 289.

<sup>58</sup> Tal es el caso, entre otros, de la Sentencia del Tribunal Supremo STS 20-11-1997, AR. 8544 en la que se rechaza la solicitud de un municipio de celebrar un convenio en materia de cooperación para cubrir los gastos de conservación y mantenimiento de los centros escolares. El profesor Rivero Yrsen considera que este caso respondía a inercias del pasado, y que no responden al actual sistema autonómico, *Ibid.*, p. 289.

<sup>59</sup> Así lo han considerado las sentencias del Tribunal Constitucional 179/1985 de 19 de diciembre, magistrado ponente: Don Francisco Rubio Llorente, Fundamento Jurídico No. 1º; y ha sido reiterado en la STC 233/1999 de 16 de diciembre, magistrado ponente: don Pablo Cachón Villar, Fundamento Jurídico No. 4º B.

<sup>60</sup> Fresneda Fuentes, Silvia *et al.* Departamento de Contabilidad y Economía Financiera, Universidad de Sevilla. *Nueva Ley de Haciendas locales: reflexiones sobre sus principales implicaciones* [en línea], disponible en: [http://www4.usc.es/Lugo-XIII-HispanoLusas/pdf/05\\_CONTABILIDAD/21\\_fresneda\\_mallado.pdf](http://www4.usc.es/Lugo-XIII-HispanoLusas/pdf/05_CONTABILIDAD/21_fresneda_mallado.pdf), recuperado: febrero de 2008.

<sup>61</sup> Sobre las modificaciones que introduce la ley 51/2002 ver a Suárez Pandiello, Javier. “La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?”. En: *Revista de estudios locales*, No. 87. Universidad de Oviedo, 2004. [En línea], disponible en: <http://dea.uib.es/seminaris/pdfs2/javiersuarez.pdf>, recuperado: 2005.

CCAA.<sup>62</sup> Las Comunidades Autónomas otorgan subvenciones condicionadas para la prestación de los servicios de los Entes Locales, y se obliga a los Entes Locales a financiar servicios que dependen de otro nivel de gobierno.<sup>63</sup> En definitiva, los Entes Locales no cuentan con recursos sobre los que tengan libre disposición y en la práctica las subvenciones otorgadas por parte de las CCAA tienen un fuerte impacto en el presupuesto local.<sup>64</sup>

## 2.1. En el marco de los estatutos de autonomía

En atención a las dificultades enumeradas y de acuerdo con la recomendación 121 (2002) formulada por el Consejo de Europa, el sistema local español ha comenzado a regionalizarse. Esto se puede apreciar a través de las inclusiones en los nuevos Estatutos de Autonomía de un título de Régimen Local.<sup>65</sup> Situación ésta acorde con las características federales del sistema,<sup>66</sup> pues, en los estados federales, los Estados a través de sus constituciones realizan una distribución del poder político en sus marcos territoriales sobre



<sup>62</sup> La finalidad de los recursos de participación es dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera en el ámbito municipal. En este sentido lo concibe el Tribunal Constitucional en Sentencia 96/1990: "La participación en los tributos del Estado y las CCAA nace con la vocación de cumplir con el precepto de suficiencia financiera, intentando equilibrar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada Municipio".

<sup>63</sup> En relación con la asignación de tareas a los municipios sin fuente de financiación, la Reforma Federal alemana de 2006 modifica el artículo 84.1 GG incluyendo una prohibición al Bund de transferir mediante leyes federales tareas a los municipios y asociaciones de municipios aunque tengan una fuente de financiación asegurada. En el mismo sentido, el artículo 85.1 GG vuelve a incluir la prohibición que mediante leyes federales se transfirieran tareas a los municipios y a las asociaciones de municipios. Estos numerales se agregan, debido a que con la nueva posibilidad del Bund de expedir reglamentos para la ejecución de leyes federales (en torno a autoridades y procedimientos) sin el acuerdo del *Bundesrat*, aumentaba el peligro que con estas leyes se transfirieran tareas a los municipios y asociaciones de municipios, las que podían implicar unas cargas financieras para este nivel institucional. Ver a Starck, Christian. *op. cit.*, pp. 86-89.

<sup>64</sup> Wollmann, Hellmut, *et al.*, *op. cit.*

<sup>65</sup> La reforma Estatutaria ha tenido multitud de objetivos diferenciados respecto de cada Comunidad Autónoma. Los objetivos que pueden considerarse generales, pues afectan al sistema en su conjunto, son: 1) fortalecer la autonomía política de las CCAA a partir de una clara delimitación de su ámbito de actuación, así como la del Estado y 2) fortalecer las relaciones intergubernamentales. Con los cuales se pueda mejorar el funcionamiento del conjunto del sistema. Para el logro de estos objetivos se han expedido las siguientes reformas estatutarias: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que ha sido aprobada definitivamente mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. La reforma del Estatuto de Islas Baleares, mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. La reforma del Estatuto de Andalucía, mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. La reforma del Estatuto de Aragón, mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha sido aprobada definitivamente mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. No obstante, algunos de estos Estatutos, entre ellos el catalán, están siendo demandados ante el Tribunal Constitucional español.

<sup>66</sup> Así, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos la competencia del sistema de gobierno local (*the local government system*) es una competencia de los Estados, pues no constituye ningún poder delegado al gobierno nacional y tampoco es una de las materias objeto de prohibición en la Carta. Son las Constituciones de los Estados las que regulan el Régimen Local. En Alemania la Ley Fundamental, en artículo 28.1 GG, establece como competencia de los Länder el orden municipal. De este modo el nivel local no hace parte de la estructura federal sino de la estructura de los Länder, y serán los desarrollos constitucionales y legales de dichos ámbitos los que determinen el contenido de la autonomía local.

una competencia exclusiva del régimen local.<sup>67</sup> De este modo los Estatutos de Autonomía han incorporado novedades entorno a: a) la organización territorial, b) las competencias de los Entes Locales, c) las haciendas locales, y d) la introducción de mecanismos cooperativos.

Mediante estas regulaciones los Estatutos de Autonomía ajustan el Régimen Local a las características de que éste goza en los federalismos y a las circunstancias que los afectan: los retos competitivos. En efecto, se amplía el nivel de autonomía de los municipios, dotándolos de capacidad para dirigir políticamente sus ámbitos territoriales. Con ello, estos entes territoriales tendrán mayor posibilidad de competir en las provisiones de bienes públicos para la atracción de inversiones e innovar en la configuración de políticas públicas de interés local. Asimismo, incluyen un modo de articulación de características cooperativas de los poderes de las CCAA y de los Entes Locales, dando paso con ello a unas relaciones de carácter consensual y no de imposición. Estos caracteres acercan el régimen local a la lógica federal; acercamiento que se hace notorio, a la vez, por la posibilidad que generan las reformas de una regulación diversa del régimen local, tal y como acontece en los estados federales, pues, en este tipo de organización territorial el Régimen Local depende de las esferas regionales.

Las novedades mencionadas y la introducción de elementos competitivos se expondrán a continuación con especial referencia al caso de Cataluña, pues es el Estatuto que regula de forma más completa el Régimen Local y el que responde con mayor claridad a la lógica federal de su funcionamiento.

#### *a) Regulaciones entorno a la organización territorial*

En el Estatuto de Cataluña (en adelante EC), el municipio se regula como parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma; incorporación que se ha interpretado no como una declaración de la pertenencia del mismo a la Comunidad, sino que se relaciona preferentemente con ésta “tal y como es natural en los sistemas federales”.<sup>68</sup> En el caso Catalán, los municipios, las veguerías, las comarcas y los otros Entes Locales integran el sistema institucional de la Generalidad, como entes de su organización territorial sin perjuicio de su autonomía;<sup>69</sup> mientras que en el andaluz, la Comunidad



<sup>67</sup> Alderfer, Harold F., *American Local Government and Administration*. Mac Millan, Nueva York, 1956, p. 55; Kinkaid, John. *State Constitutions in the Federal System, The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 496. Editorial, ciudad, 1988, pp. 12-22.

<sup>68</sup> Font I Llovet, Tomas et al. *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 19.

<sup>69</sup> En contra de esta posición se manifiesta Luis Ortega, quien señala que en la regulación del art. 2 “se produce un salto al considerar que los Entes Locales son territorios en los que se organiza la Generalidad,

se organiza, como ha sido tradicional en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (art. 87).<sup>70</sup>

Las reformas estatutarias le otorgan al municipio un papel preponderante como actor político en el sistema regional. Éste es la institución básica de la organización territorial de la Comunidad, y por lo mismo se le reconoce y garantiza estatutariamente su autonomía política; la que se denota más intensa que la autonomía del resto de los Entes Locales (art. 86 de Cataluña y 91 de Andalucía).<sup>71</sup> Los municipios podrán regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto de Cataluña (en adelante EC) reconoce a los municipios una serie extensa de competencias propias, cuyo ejercicio debe realizarse con plena autonomía y sujeto sólo a un control de constitucionalidad y de legalidad<sup>72</sup> (Art. 84 EC; en el de Baleares en el Art. 75, y en el Andaluz de forma menos extensa en sus artículos 90-92).<sup>73</sup>

Así, de acuerdo con la Recomendación 121 (2002) del Consejo de Europa, se incorpora una mayor vinculación entre las instituciones autonómicas y las locales, con lo cual el poder regional asume un rol preponderante en el reconocimiento de la autonomía local.<sup>74</sup>

Además de la elevación del municipio y sus funciones, el Estatuto de Cataluña contempla otras figuras para garantizar la participación de los municipios en materias de su interés,<sup>75</sup> como: la participación en el proceso legislativo que les afecte (Art. 62.1); la defensa de la autonomía local por el

---

(...) es decir, forman parte de la organización política propia de la Comunidad Autónoma". Ortega, Luis. "Régimen local y Estatutos de Autonomía". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica -REALA-* núm. 300-301. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006, p. 42.

<sup>70</sup> Los otros estatutos que han sido reformados (Aragón, Castilla y León, Valencia e Islas Baleares) organizan su territorio en provincias, municipios y comarcas. Así el de Aragón (art. 2), el de Castilla y León se organizan en provincias, municipios y demás entidades que establezca la ley; en el mismo sentido el de Valencia (art. 2); y el de Islas Baleares, en islas y municipios (art.2).

<sup>71</sup> De igual forma el Estatuto de Aragón (art. 82). Islas Baleares (art. 75). Castilla y León (art. 44).

<sup>72</sup> Font I Llovet, Tomas. "La Administración en las Comunidades Autónomas 2005". En: *Informe de las Comunidades Autónomas 2005*. Instituto de Derecho local, Barcelona, 2005, p. 678. Al respecto Luis Ortega Álvarez señala que este artículo no constituye una garantía de la autonomía municipal, pues hace referencia a las competencias locales de forma general, haciéndose necesario una ley del Parlamento Catalán que concrete cada materia en cada ente local. Ortega, Luis. "Sistema competencial propuesto en el anteproyecto de ley Básica y del gobierno y de la Administración Local". En: *Reformas y retos de la Administración local*. Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 125.

<sup>73</sup> De forma menos extensa también lo hacen el Estatuto de Valencia, el de Castilla y León y el de Aragón. Por su parte, las Comarcas en todos los Estatutos recién reformados son una entidad territorial que agrupa municipios para la prestación de servicios de la cada comunidad. Así como se prevé la posibilidad de entes supra municipales como las áreas metropolitanas.

<sup>74</sup> "A partir de ahora la autonomía municipal se garantiza frente a la Ley no sólo por la Constitución sino también por los Estatutos de Autonomía". El Estatuto de Cataluña no sólo garantiza los estándares mínimos señalados en la Constitución sino que los eleva. Velasco Caballero, Francisco. "Autonomía Municipal" [ponencia]. En: *II Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007, pp. 39 y s.s.

<sup>75</sup> Ortega, Luis. (2006) *op.cit.*, p. 39.

Consejo de Garantías Estatutarias, el que podrá dictaminar la adecuación a la autonomía local de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno (Art.76.2.d); los posibles acuerdos entre el Síndico de Agravios y los defensores locales de la ciudadanía (Art. 78.4); la garantía de competencias propias (Art. 84), y una reserva de orden local en materia de organización y funcionamiento (Art. 87.1). Todas estas formas de intervención en las decisiones que les afecten elevan a los municipios como actores políticos del sistema y le aseguran su participación en la configuración de políticas públicas locales y la innovación en las mismas; es decir, que se experimente para la solución de problemas públicos.

### *b) Competencias del Régimen Local*

El Estatuto de Cataluña establece una regulación amplia sobre las competencias que asume la Generalidad en las materias de organización territorial y de régimen local, con el fin de garantizar en estas áreas un mayor contenido funcional y material. Así distingue entre materias de competencia exclusiva de Cataluña (Art. 151, Art. 160 núm. 1) y materias de competencia compartida con el Estado (Art. 160 núm. 2).<sup>76</sup> En este sentido, corresponde a esta Comunidad la competencia exclusiva en materia de régimen local (Art. 160 EC). De manera que en uso de dicha cláusula se le otorga a los municipios una gama amplia de competencias, en sectores en los que puede fomentarse la competencia, la innovación en políticas públicas y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, tales como: la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico; el urbanismo; la ordenación y prestación de servicios básicos a la comunidad; la ordenación y la gestión en la educación infantil; el transporte municipal de viajeros; la formulación y la gestión para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; la regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de éstos servicios (Art. 84 EC). Este tipo de competencias se suele trasladar a los municipios en los nuevos esquemas productivos. Son estas unidades territoriales las encargadas



<sup>76</sup> En general las Reformas de los Estatutos de Autonomía o estatutarias llevadas a cabo a partir del año 2006 se proponían mejorar la calidad de competencias a cargo de las CCAA definiendo para ello nuevos contenidos competenciales. En el caso de Cataluña se proponía además garantizar estatutariamente ese nuevo contenido competencial ante interpretaciones futuras del legislador estatal, lo que ha sido denominado "blindaje de las competencias autonómicas". La propuesta de reforma de los Estatutos de Cataluña intenta clarificar las categorías competenciales actuales, con el fin de que las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad sean ejercidas sin interferencias del Estado central. Ver al respecto a Alberti Rovira, Enoch. "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria". En: *Revista catalana de dret públic*, núm. 31. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 109-136.

de prestar la mayoría de los servicios a la ciudadanía,<sup>77</sup> pues su cercanía con los ciudadanos garantiza una mejor prestación de los mismos y que se den nuevas soluciones a problemas públicos ambientales y de desarrollo sostenible.<sup>78</sup> Asimismo, la regulación de actividades privadas fomenta la competencia en estas áreas, lo que puede hacer más atrayente las jurisdicciones locales a los contribuyentes e inversores.

El Estatuto de Andalucía sigue esta línea respecto de las competencias exclusivas y compartidas (Art. 58 y 59), así como también regula directamente la organización y funciones de los Entes Locales pero de forma más limitada que el Estatuto de Cataluña (Art. 87-92). El Estatuto de Islas Baleares se diferencia de los dos anteriores, pues sólo reconoce competencias exclusivas en materia de organización local, el resto se rige por el esquema ley de bases-ley de desarrollo (Art. 28 y 29).<sup>79</sup> El Estatuto de Aragón señala que es competencia exclusiva: la determinación de las competencias de los Entes Locales, el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de servicios públicos locales; así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre Entes Locales. De este modo, mientras en materia de relaciones interadministrativas, bienes locales o el régimen de competencias y potestades locales, las competencias de la Comunidad Balear son compartidas con el Estado, en el Estatuto catalán, andaluz y aragonés son exclusivas de estas CCAA.<sup>80</sup>

Las características diferenciales de los estatutos sitúan al sistema local español –a su vez– dentro de la lógica federal, pues la regulación diversa del Régimen local es propia de este tipo de organización territorial. En el siglo XXI esa regulación diversa estimula la competencia y genera una



<sup>77</sup> En Estados Unidos bajo el esquema de estatutos *home rule*, a las corporaciones municipales o los gobiernos de propósitos generales se les garantiza amplios poderes para determinar y modificar las estructuras, relativos poderes en finanzas y áreas de servicios funcionales tales como educación (elemental y secundaria), cuando no está adjudicada a un distrito escolar; bienestar público; salud y hospitales; protección policial; alcantarillado y renovación de residuos sólidos; parques y recreación. Ver sobre el tema a Saffell, David & Basehart, Harry. *State and Local Government*, 6ª edición. MacGrawHill, Boston, 1998, pp. 45 y s.s. pp. 32 y 33; Berman, David R. *State and Local Politics*, 8ª ed. McGraw-Hill, New York, 1997, pp. 214-215; Zimmerman, Joseph (1992) *op. cit.*

<sup>78</sup> Peterson, Paul E. (1995) *op. cit.*, pp. 65-74. Según Robert Inman *et al.* los servicios enumerados como educación, salud, bienestar público se pueden prestar en un sistema de competencia y de forma más eficiente. Sobre esta afirmación señala que existe evidencia empírica en los trabajos de Brueckner Breckner, Jan. "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector". En: *Journal of Public Economics*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1982.; Bergstrom, Theodore *et al.* "A Test for Efficiency in the Supply of Public Education". En: *Journal of Public Economics*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1988. Inman, Robert P., *et al.* "Rethinking Federalism". En: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.1, núm. 4. American Economic Association, Nashville, 1997, pp. 43-64.

<sup>79</sup> De igual forma lo hacen el Estatuto de Aragón (art. 85) y el de Castilla y León (Art. 45).

<sup>80</sup> Velasco Caballero, Francisco. "Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de las bases del Régimen Local". En: *Reforma y Retos de la Administración local*. Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 140-141.

oferta diferenciada en la atención de servicios públicos y sus costos.<sup>81</sup> Los gobiernos locales pueden ofrecer diversos servicios apoyados a la vez en las diferencias regionales que reconoce el sistema autonómico,<sup>82</sup> y con ello podrán desarrollar políticas públicas para satisfacer necesidades concretas en sus ámbitos territoriales.

### *c) La regulación de las finanzas y la suficiencia financiera*

En los diferentes estatutos se les asegura a los municipios la atribución de recursos propios y su participación en los tributos de la CA de acuerdo con los principios de equidad, autonomía y responsabilidad fiscal (Art. 217 del EC).<sup>83</sup> Se reconoce, de este modo, su autonomía presupuestaria y de gasto, incluidas las participaciones que perciban a cargo de otro presupuesto, sobre las cuales pueden disponer libremente (Art. 218.1 del EC), garantizándose su autonomía financiera no sólo “a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de operación incondicionados”.<sup>84</sup>

Por otra parte, se garantiza la regulación de las finanzas de los municipios en el marco de las leyes. Esta potestad les permite fijar “la cuota o el tipo de los tributos locales, así como las bonificaciones y exenciones, dentro de los límites establecidos por las leyes” (Art. 218.3 EC; Art. 191.2 del Estatuto de Andalucía). Podrán, por tanto, establecer una tasa que sea equivalente al costo del servicio, como se propone en el federalismo competitivo, y con ello fijar una equivalencia entre el costo del servicio y el tributo, así como variar el nivel de los servicios y sus costos. También, contarán con la capacidad, en el marco establecido por la normativa reguladora del sistema tributario local, “para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que puedan delegarla a la Generalidad y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña” (Art. 218.4 EC y Art. 191.3 de Andalucía), incrementándose de este modo su responsabilidad.

En cuanto a la garantía de la suficiencia de recursos, se contempla la posibilidad de un fondo de cooperación de los gobiernos locales, así como programas de colaboración financiera (Art. 219.1 EC; Art. 192.1 y 192.2 del Estatuto de Andalucía).<sup>85</sup> La Generalidad asumirá el control de la distribu-



<sup>81</sup> Dye, Thomas R., *Competition Among Governments*, *op. cit.*, pp. 40 y s.s.

<sup>82</sup> López Aguilar, Juan Fernando. *Estado Autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al hecho diferencial en el Estado compuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 45 y s.s.

<sup>83</sup> El Estatuto de Andalucía señala que será una ley de la Comunidad la que determine la participación de los municipios en los tributos.

<sup>84</sup> Font I Llovet, Tomas *et al. op. cit.*, p. 23.

<sup>85</sup> El Estatuto de Valencia prevé en su artículo 64 el Fondo de Cooperación Municipal que tendrá los mismos criterios que el Fondo estatal.

ción de los ingresos de los gobiernos locales consistente en subvenciones incondicionadas estatales (art. 219.2 EC y, en el mismo sentido, Art. 192. 5 del Estatuto de Andalucía).<sup>86</sup> Además se garantiza la suficiencia de recursos a los gobiernos locales frente a competencias que se les traspasen o deleguen, o frente a toda nueva atribución que los mismos tengan que asumir (Art. 219.4. EC y Art. 192.7 del Estatuto de Andalucía),<sup>87</sup> evitándose la vulneración por esta vía de su autonomía. Por último, la Generalidad expedirá su propia ley de haciendas locales para desarrollar los principios y disposiciones de la financiación local (Art. 220. 1 EC). Las actuaciones de la Generalidad se ejercerán con respeto a la autonomía local y una vez oído el Consejo de Gobiernos locales.

#### *d) Mecanismos cooperativos*

Los diversos estatutos incorporan, en primer lugar, el principio de actuación cooperativa, con lo cual los municipios pueden asociarse entre sí y con otras entidades públicas para el ejercicio de sus competencias y la prestación de sus servicios, así como para realizar tareas de interés común. También pueden establecer mancomunidades, convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta (Art. 87.2 EC, Art. 63 y 64 de la Comunidad Valenciana; Art. 49 y 52 de Castilla y León).<sup>88</sup>

En segundo lugar se reconocen los Consejos de Gobierno locales, regulándolos directamente y dándoles a los mismos una singular posición estatutaria (Cataluña, Art. 85; la Comunidad Balear, Art. 69; y la Comunidad de Aragón, Art. 85).<sup>89</sup> Los Consejos de los Gobiernos locales tendrán funciones consultivas y de propuesta, constituyéndose en un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal (en el que también podrán par-



<sup>86</sup> En el mismo sentido el Estatuto de Valencia señala que los ingresos de los Entes Locales, consistentes en participaciones de ingresos estatales y en subvenciones incondicionales, serán percibidos por la Generalidad, la que los distribuirá. El de Aragón lo incorpora en su artículo 114.3.

<sup>87</sup> El Estatuto de Castilla y León señala que las transferencias de competencias a los Entes Locales deben ir acompañadas de la financiación autonómica suficiente para no poner en riesgo la autonomía de los Entes Locales (art. 55.2).

<sup>88</sup> Sobre la necesidad de prever como forma asociativa municipal a las áreas metropolitanas, ver: Rivero Ortega, Ricardo. "Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la CA de Castilla y León". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.

<sup>89</sup> El Estatuto de Aragón prevé los consejos, pero no señala su composición y funcionamiento, y no remite a una ley posterior para su realización. El Estatuto de Andalucía no prevé los Consejos de Gobierno local, sino que remite a una Ley de la CA la creación, composición de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los ayuntamientos andaluces, el que funcionará como órgano de colaboración institucional (Art. 95). En el mismo sentido, el Estatuto de Valencia en su Art. 63 señala que la Generalidad y los Entes Locales pueden crear órganos de cooperación de composición bilateral o multilateral, en materias compartidas. Y el Estatuto de Castilla León prevé la creación de un Consejo de Cooperación Local, cuya regulación, composición y funciones, será realizado mediante ley de Cortes de Castilla y León.

ticipar las veguerías) y un mecanismo de representación permanente de los gobiernos locales ante las instancias autonómicas.<sup>90</sup> En este sentido, tendrán la posibilidad de participar con un informe preceptivo en la aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma, con lo cual pueden influir en aspectos que afecten la organización, atribución y ejercicio de competencias locales y su financiación. De este modo se contribuye a delimitar el campo de actuación de los municipios. También se les atribuye una intervención en los procesos reglamentarios y de planificación, atribuciones con las cuales se garantiza eficazmente la autonomía local de los municipios.<sup>91</sup>

En tercer lugar se le otorga a la provincia la función de cooperación, coordinación y asistencia de los municipios (Art. 96 del Estatuto de Andalucía, Art. 84 de Aragón y Art. 47 de Castilla y León). En el caso de Cataluña, dicha función estará en cabeza de la veguería, entidad territorial que cumple las veces de la provincia (Art. 90.1). Por último, se prevé el impulso y la coordinación de las acciones exteriores de los Entes Locales (Art. 199 EC y Art. 247 del Estatuto de Andalucía).

La introducción de elementos cooperativos en el Régimen Local permite que se fije un balance con los elementos competitivos, tal y como sucede en los Estados Unidos. Como vimos, la introducción de elementos competitivos no es una propuesta de desmonte de los elementos cooperativos –estos son esenciales para el funcionamiento de un sistema territorial–, lo que se propone es un balance en la presencia de estos elementos. Con el nuevo Régimen Local, previsto en los Estatutos de Autonomía, se permitirá a los gobiernos locales una amplia capacidad de maniobra para competir en la provisión de servicios, para innovar en la solución de problemas públicos, y a la vez colaborar para el logro de cometidos regionales y estatales.

## **2.2. Controversias entorno a la inclusión del régimen local en los estatutos de autonomía**

La regulación del Régimen Local en los Estatutos de Autonomía ha generado una considerable controversia. Un sector doctrinal, sobre el particular, ha sostenido, que existen límites generales a esta regulación, concretamente los que derivan de la concurrencia de la competencia exclusiva con otros títulos competenciales, así como límites específicos en materia local que provienen de la “articulación del sistema de fuentes a través del principio constitucional



<sup>90</sup> Velasco Caballero, Francisco. *op. cit.*, pp. 140-141.

<sup>91</sup> Font I Llovet, Tomas. *op. cit.*, p. 676.

de autonomía local”.<sup>92</sup> Al respecto, la exclusividad de las competencias a las que refieren los estatutos debe entenderse en el marco de la Constitución. La exclusividad no puede negar que existen competencias estatales y concurrentes; bien puede evitar el vaciamiento de las competencias locales pero “no elimina las posibles concurrencias con competencias estatales, ni que de esas concurrencias surjan límites en las competencias exclusivas autonómicas”.<sup>93</sup>

Para otro sector,

lo que queda cubierto por el Art. 149.1.18 CE es toda aquella regulación básica de las Administraciones locales que es común a todas las Administraciones públicas, puesto que el sentido teleológico del precepto, avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es la garantía de un tratamiento común a los ciudadanos. El Art. 149.1.18 no prevé que existan unas bases del régimen jurídico de las administraciones locales distintas a las del conjunto de las administraciones públicas. De manera que lo que es específico de las entidades locales podría ser asumido por los Estatutos de Autonomía.<sup>94</sup>

Recientemente el profesor Caamaño ha sostenido que debe “reducirse la dimensión de lo básico, permitiendo a las CCAA, en el ejercicio de sus competencias legislativas, configurar medularmente el régimen jurídico de las entidades locales en función de las peculiaridades que ofrezca la ordenación política de su territorio”.<sup>95</sup> Y el profesor Velasco complementa indicando que existe una primacía del Estatuto sobre la legislación básica de régimen



<sup>92</sup> Velasco Caballero, Francisco. “Comentario a la ponencia de Tomas Font I Lovet”. En: *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 46. El profesor Velasco señala que los nuevos artículos 151, 160.1 del Estatuto de Cataluña no limitan expresamente la competencia sobre régimen local mediante una remisión incondicionada, como hacía el Estatuto de 1979 en su Art. 9.8, sino que la materia de régimen local y la organización territorial serán propiamente exclusivas, no materialmente compartidas. Así “en el ejercicio de su competencias exclusiva, la Generalidad habría de evitar el vaciamiento de la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico (Art. 149.1.18 CE). El artículo 149.1.18 constituye dos títulos independientes aunque concurrentes sobre un mismo sector de la realidad, en este sentido debe utilizarse criterio de solución de la concurrencia. Por eso, los dos títulos (el exclusivo autonómico y el básico estatal), en la medida en que concurren en un mismo territorio (Cataluña) han de acomodar su alcance para permitir la plena vigencia y reconocibilidad del concurrente. Se puede decir que al amparo del art. 160.1.1 del Estatuto de Cataluña, la Generalidad no tiene por función desarrollar la legislación básica estatal sobre régimen local. Su función es regular por completo el régimen local, respetando las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

<sup>93</sup> En este sentido también: Barnés, Javier. “Legislación básica y Estatuto de Autonomía”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004, p. 93 y s.s.; y Balaguer, Francisco. [Comentario a la ponencia] *VIVER I PI SUNYER, “La reforma de los Estatutos de Autonomía”*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 49.

<sup>94</sup> Font I Llovet, Tomas *et al. op. cit.*, p. 19. En contra de esta posición: Ortega, Luis (2006) *op. cit.*, pp. 44 y s.s.

<sup>95</sup> Caamaño, Francisco. “Autonomía local y Constitución, dos propuestas para otro viaje por el Callejón del Gato”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004, p. 185.

local. Allí donde exista un conflicto entre la Ley Básica y el Estatuto, debe deducirse la inaplicabilidad de la primera.<sup>96</sup>

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha señalado en STC 109/1998 que puede excepcionarse el régimen básico aplicable a todas las CCAA, en materia de Régimen Local. El Art. 149.1.18 CE permite la “instauración” de un “modelo local común”. Un modelo que “no se ha cerrado completamente, que permite que junto al régimen general establecido por la normativa básica convivan determinadas peculiaridades autonómicas”.<sup>97</sup> La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico.<sup>98</sup>

En este sentido, los estatutos pueden contemplar como competencias locales “la plena capacidad para ejercer libremente su iniciativa y prestar toda clase de servicios en todo aquello que contribuya a la satisfacción de los intereses de la Comunidad local, sin otro límite que el respeto a la ley y a las competencias que estén atribuidas a otras Administraciones”.<sup>99</sup> En consecuencia, cabe incorporar un listado de los ámbitos en los cuales han de “ejercer funciones de gobierno y administración, en el marco establecido por las leyes”,<sup>100</sup> así como de regulación de ciertas materias (Art. 84.2. i, j EC) y de formulación y gestión de políticas (Art. 84. 2. j EC).<sup>101</sup> Pueden incorporar mayor garantía detallando el ámbito de actuación de los municipios en nuevas esferas de intervención municipal tales como políticas de ocupación, de vivienda (Art. 84.2.b EC), de inmigración (Art. 84.2.m EC) de telecomunicaciones (Art. 84. 2.l EC). Ámbitos competenciales, en los que debe asegurarse la financiación (Art. 84.4 EC). Asimismo, a los municipios se les puede garantizar su potestad normativa como lo hace el Estatuto Catalán en su artículo 87 para regular el ejercicio de las competencias que le corresponden<sup>102</sup> y reconocerse iniciativa legislativa a los órganos supramunicipales creados



<sup>96</sup> Según lo evidencia la diversa jurisprudencia constitucional. Velasco Caballero, Francisco (2007) *op. cit.*, pp. 41 y s.s.

<sup>97</sup> Font I Llovet, Tomas *et al.* (2006) *op. cit.*, p. 19.

<sup>98</sup> Así, según el profesor Velasco: “la aplicación del Estatuto está modulada ó condicionada por la propia Constitución a través del principio constitucional de autonomía local” pues, como los estatutos pueden definir como la ley básica estándares mínimos de autonomía local, su aplicación está condicionada a que no reduzcan los mínimos establecidos por el legislador estatal. Velasco Caballero, Francisco (2007) *op. cit.*, p 44.

<sup>99</sup> Font I Llovet, Tomas *et al.* (2006) *op. cit.*, p. 24.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> “Art. 84. 1. *La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación. La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades. La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones*”.

<sup>102</sup> Conjunto de competencias que Font i Llovet señala que pueden incorporarse en los Estatutos. Font I Llovet, Tomas *et al.* (2006) *op. cit.*, pp. 28 y .s.s.

por el Estatuto (Art. 62 del EC; en el caso de Islas Balear estará en cabeza de los Consejos Insulares, Art. 47).<sup>103</sup>

Todas estas competencias constituyen contribuciones positivas del federalismo competitivo, las mismas realzan el nivel local como centro político en el que se pueden diseñar e implementar políticas públicas, regular actividades privadas, establecer mecanismos de costo-beneficio, y variar los servicios y su prestación. En definitiva, un ámbito en el que se puede hacer más eficiente la prestación de servicios, donde se pueda promover el desarrollo económico y el incremento de responsabilidades frente a sus contribuyentes.

## CONCLUSIONES

En la actualidad todos los sistemas federales se enfrentan a retos competitivos. La prestación de servicios, o su satisfacción, debe llevarse a cabo por el nivel de gobierno que mejor pueda satisfacer dicha demanda, al mejor precio. Los elementos diferenciales o asimétricos estimulan la competencia, garantizan una oferta diferenciada de la cual el contribuyente y el inversor se ven beneficiados.

Respecto del nivel local, el federalismo competitivo realza su papel como centro político en el que se toman decisiones y en donde se puede hacer más eficiente la prestación de servicios, regular actividades privadas, establecer beneficios fiscales, fijar tasas impositivas y promover el desarrollo económico del ámbito territorial mediante mecanismos de costo-beneficio.<sup>104</sup> De este modo, en los federalismos se suele devolver competencias a los municipios para que estos puedan competir y experimentar para la solución de problemas públicos. Todo lo cual se traduce en mejores condiciones sociales y físicas para los contribuyentes de su ámbito territorial.

La introducción de elementos competitivos en Estados Unidos no implicó un desmonte de los elementos cooperativos; éstos últimos son esenciales para que el sistema federal opere, pues en él se necesita de canales para cooperar, tomar decisiones conjuntas y resolver problemas comunes. Los elementos cooperativos prevalecen en momentos de crisis en seguridad ciudadana y económicas, en las que el gobierno federal interviene directamente para contrarrestarlas y aliviar sus efectos, y deja la implementación de dichas medidas a los gobiernos regionales y locales mediante mecanismos cooperativos. No obstante, la presencia de los elementos competitivos, en



<sup>103</sup> Una ley posterior del Parlamento de la Comunidad podrá regular su ejercicio por parte de los ayuntamientos de acuerdo con la ley orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución (Art. 111 del Estatuto de Andalucía; en el mismo sentido el de Castilla y León Art. 25).

<sup>104</sup> Dye, Thomas R. *op. cit.*, p. 16.

tiempos en que tiende a centralizarse el poder, permite un balance del poder político a través de la participación activa de los estados y gobiernos locales en la configuración de una política pública y su innovación.

A la luz de los conceptos del federalismo competitivo, se observa que el Régimen Local español propuesto por las diversas reformas estatutarias –con mayor claridad el Estatuto catalán–, se sitúan de acuerdo con las circunstancias de tiempo que afectan a los federalismos: los retos competitivos. Se trata de un diseño local flexible en el que se le otorga a los municipios un amplio ámbito de libertad respecto de sus competencias y recursos, y contempla su decisiva participación en las decisiones que afectan sus intereses, a través de los mecanismos de cooperación.<sup>105</sup>

Estas regulaciones permitirán a los gobiernos locales participar efectivamente en la configuración de políticas regionales que ofrezcan una oferta diferenciada de servicios, apoyados en las diferencias regionales que reconoce el sistema autonómico, y desarrollen políticas públicas para satisfacer necesidades concretas en sus ámbitos territoriales. Así también, podrán regular actividades privadas y establecer mecanismos de costo-beneficio; es decir, acomodar la oferta pública de servicios a la demanda en sus territorios, e innovar para su mejor satisfacción. Tras este diseño, el punto de atención subsiguiente estará en cómo se desarrolla la competencia entre gobiernos locales de características asimétricas y, al mismo tiempo, en cómo se estimulan los mecanismos cooperativos para lograr un balance entre el poder estatal, el regional y el local.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aja, Eliseo. *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, Madrid, 2003.
2. Alberti Rovira, Enoch. “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria”. En: *Revista catalana de dret públic*, núm. 31. Generalitat de Catalunya, Girona, 2005.
3. Alberti Rovira, Enoch. “El federalismo de ejecución”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25. Gobierno Vasco, Donostia San Sebastián, 1989.
4. Alberti Rovira, Enoch. “Estado autonómico e integración política”. En: *Documentación Administrativa*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1993, pp. 232-233.



<sup>105</sup> Un diseño local acorde con las características federales del Estado español mucho más flexible que el alemán antes de la Reforma federal de 2006.

5. Alberti Rovira, Enoch. *Federalismo cooperativo en la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
6. Alderfer, Harold F., *American Local Government and Administration*. Mac Millan, Nueva York, 1956.
7. Aman, A. C. "The globalizing state: a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism and democracy". En: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3. Vanderbilt University Law School, Nashville, 1998.
8. Balaguer, Francisco. [Comentario a la ponencia] *VIVER I PI SUNYER, "La reforma de los Estatutos de Autonomía"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
9. Barnés, Javier. "Legislación básica y Estatuto de Autonomía", en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004.
10. Benz, Arthur. *Föderalismus al dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995.
11. Benz, Arthur. "From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years". En: *Publius*, núm. 29. Oxford University Press, Oxford, 1999.
12. Bergstrom, Theodore *et al.* "A Test for Efficiency in the Supply of Public Education". En: *Journal of Public Economics*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1988.
13. Berman, David R. *State and Local Politics*, 8ª ed. McGraw-Hill, New York, 1997.
14. Bernard, Auby. "Globalización y Descentralización". En: *Revista de Administraciones Públicas*, núm. 156. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre 2001.
15. Bowman, Ann O'M. "American Federalism on the Horizont". En: *Publius*, vol. 32, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 2002.
16. Bowman, Ann O'M. "The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?". En: *The American Federal System*. Peter Lang, Alemania, 1994.
17. Bruckener, Jan reckner, Jan. "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector". En: *Journal of Public Economics*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1982.
18. Caamaño, Francisco. "Autonomía local y Constitución, dos propuestas para otro viaje por el Callejón del Gato". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004.
19. Carreras Serra, Francesc de. "El sistema autonómico español ¿existe un modelo de Estado?". En: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

20. Corwin, Eduard S., "The Passing of Dual Federalism". En: *Federalism a Nation of States, Major Historical Interpretation*. Garland Publishing, Inc, New York, 1987.
21. Cruz Villalón, Pedro. "La reforma del Estado de las Autonomías". En: *Revista d' Estudis Autònomic i Federal*, núm 2006. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
22. Dinan, John. "The State of American Federalism 2007-2008: Resurgent State Influence in the National Policy Process and Continued State Policy Innovation". En: *Publius*, Vol. 38, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2008.
23. Dinan, John *et al.* "Federalism, the Bush administration, and the transformation of American conservatism". En: *Publius*, Vol. 37, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2007.
24. Dye, Thomas R. *Competition Among Governments*. Lexington Books, Estados Unidos de América, 1991.
25. Elazar, Daniel. "Cooperative Federalism. Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism". The Urban Institute Press, Washington D.C., 1992.
26. Elazar, Daniel. *Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Pearson Longman, London, 1999.
27. Esteve Pardo, José. "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
28. Ferejohn, John & Weingast, Barry (ed.), "Reviving the American Dream". En: *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Hoover Institution Press, Stanford, 1997.
29. Font I Llovet, Tomas *et al.* *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
30. Font I Llovet, Tomas *et al.* "La Administración en las Comunidades Autónomas 2005". En: *Informe de las Comunidades Autónomas 2005*. Instituto de Derecho local, Barcelona, 2005.
31. Fratesi, Ugo & Senn, Lanfranco. *Growth and Innovation of Competitive Regions, The Role of Internal and External Connections*. Springer, Milan, 2009.
32. Fresneda Fuentes, Silvia *et al.* Departamento de Contabilidad y Economía Financiera, Universidad de Sevilla. *Nueva Ley de Haciendas locales: reflexiones sobre sus principales implicaciones* [en línea], disponible en: [http://www4.usc.es/Lugo-XIII-HispanoLusas/pdf/05\\_CONTABILIDAD/21\\_fresneda\\_mallado.pdf](http://www4.usc.es/Lugo-XIII-HispanoLusas/pdf/05_CONTABILIDAD/21_fresneda_mallado.pdf), recuperado: febrero de 2008.
33. Friedrich, Carl. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1968.

34. García Enterría, Eduardo. "Los fundamentos constitucionales del Estado". En: *Revista española de Derecho Constitucional*, año 18, núm.52. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
35. García Roca, Javier. "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad". En: *Revista de Estudios de Administración local y Autonómica*, núm. 282. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, enero-abril de 2000.
36. González Encinar, José Juan. "El Estado federal asimétrico". En: *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 1. Universidad de la La Rioja, La Rioja, 1995.
37. Greve, Michael S. "Real Federalism: Why It Matters How It Could Happen". En: *American Federalism on the Horizont. Publius*, Vol. 32, núm. 2. Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 3-22.
38. Grodzins, Morton. *The Federal System, Goals for Americans*. President Commission on National Goals (ed.), Englewood Cliffs, Prentice Halls, New York, 1960.
39. Gunlicks, Arthur. "German Federalism Reform: Part One". En: *German Law Journal*, núm. 1 [en línea], disponible en: [http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol08No01/PDF\\_Vol\\_08\\_No\\_01\\_111132\\_Developments\\_Gunlicks](http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol08No01/PDF_Vol_08_No_01_111132_Developments_Gunlicks), recuperado: febrero de 2008.
40. Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: una estructura modelica del Estado Constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto 2006.
41. Inman, Rober P. *et al.* "Rethinking Federalism". En: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.1, núm. 4. American Economic Association, Nashville, 1997, pp. 43-64.
42. Kazt, Ellis. "Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building". En: *The American Federal System, Federal Balance in Comparative Perspective*. Peter Lang, Alemania, 1994.
43. Kinkaid, John. *State Constitutions in the Federal System, The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 496. Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social, Science Philadelphia, 1988.
44. Kinkaid, John. "The Devolution Tortoise and the Centralization Hare". En: *New England Economic Review*. Federal Reserve Bank of Boston, Boston, mayo-junio de 1998.
45. Kinkaid, John. "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy". En: *Competition among State and Local Governments*. Urban Institute Press, Washington, 1991.

46. Kinkaid, John *et al.* "Public Opinion on Issues of Federalism in 2007: A Bush Plus?". En: *Publius*, Vol. 38, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2008.
47. Krane, Dale. "The State of American Federalism, 2002-2003". En: *Publius*, Vol. 33, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 2003.
48. López Aguilar, Juan Fernando. *Estado Autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al hecho diferencial en el Estado compuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
49. López Garrido, Diego *et al.* "El Estado Autonómico como variante del Estado compuesto". En: *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
50. Lothar, Michael. "Problemas actuales del federalismo alemán: ¿del Estado federal unitario a uno experimental?". En: *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
51. Mänle, Úrsula. "Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland". En: *Politik und Zeitgeschichte*, No. B24 de 1997. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997.
52. Merloni, Francesco. "Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España". En: *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Diputación provincial de Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 1999-2000.
53. Moreno, Luis. *La Federalización de España, poder político y territorio*. Siglo XXI editores, Madrid, 1997.
54. Nagel, Jürgen. "El Federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?". En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 188. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
55. Oates, Wallace. "Searching for Leviathan: A Empirical Study". En: *American Economic Review*, No. 75. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.
56. Ortega, Luis. "Régimen local y Estatutos de Autonomía". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica –REALA–* núm. 300-301. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.
57. Ortega, Luis. "Sistema competencial propuesto en el anteproyecto de ley Básica y del gobierno y de la Administración Local". En: *Reformas y retos de la Administración local*. Marcial Pons, Madrid, 2007.
58. Osborne, David. "A new federal compact. Sorting out Washington's proper role". En: *Mandate for Change*. The Progressive Policy Institute, Berkley, 1993.

59. Peterson, Paul E. *The price of Federalism*. Brooking Institution, Washington, D.C., 1995.
60. Portero Molina, José Antonio. "El Estado de las Autonomías en tiempo de reformas". En: *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005.
61. Reagan, Michael. *The New Federalism*. Oxford University Press, Oxford, 1972.
62. Rivero Ortega, Ricardo. "Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la CA de Castilla y León". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.
63. Rivero, Yrsen. *Manual de Derecho Local*, 5ª edición. Thomson Civitas, Madrid, 2004.
64. Saffell, David & Basehart, Harry. *State and Local Government*, 6ª edición. MacGrawHill, Boston, 1998.
65. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. "La naturaleza jurídica del Estado autonómico". En: *Curso de Derecho Público de las CCAA*. Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Monte Corvo S.A., Madrid, 2003.
66. Sassen, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From medieval to Global Assemblages*, updated edition. Princenton University Press, Princenton and Oxford, Oxford, 2006.
67. Scharpf, Fritz W. *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*. MPIfG Working Paper 06/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Mai 2006.
68. Scharpf, Fritz W. *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*. MPIfG Working Paper 05/8, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, September 2005.
69. Schmidt-Jörtzig. *Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland: Plädoyer für eine neuen Wettbewerbsföderalismus*, DÖV 1998.
70. Shram, Sanford F. & Weissert, Carlos S. "The State of U.S. Federalism, 1998-1999". En: *Publius*, Vol. 29, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 1999.
71. Solé Tura, Jordi. *Veinte años después. Reflexiones de los Padres Constituyentes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
72. Solozábal Echevarría, Juan José. "El Estado Autonómico en perspectiva". En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004.
73. Suárez Pandiello, Javier. "La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?". En: *Revista de estudios locales*, No. 87. Universidad de Oviedo, 2004. [En línea], disponible en: <http://dea.uib.es/seminaris/pdfs2/javiersuarez.pdf>, recuperado: febrero de 2008.

74. Stamm-Merkl. *Kompetitiver Föderalismus*, ZRP, 1998.
75. Starck, Christian. *Föderalismusreform*. Verlag C.H. Beck, München, 2007.
76. Stern, Klaus. "Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand". En: *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Duncker & Humblot, Berlín, 2007.
77. Suel-Cock, Vanessa. "La Organización Territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal". En; *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 10 (1). Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio de 2008.
78. Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures". En: *Journal of Political Economy*, No. 64. Octubre de 1956.
79. Trujillo, Gumersindo. "Las CCAA, estatus Constitucional y Forma de Estado". En: *Administraciones Públicas y la Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
80. Velasco Caballero, Francisco. "Autonomía Municipal" [ponencia]. En: *II Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007.
81. Velasco Caballero, Francisco. "Comentario a la ponencia de Tomas Font I Lovet". En: *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
82. Velasco Caballero, Francisco. "Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de las bases del Régimen Local". En: *Reforma y Retos de la Administración local*. Marcial Pons, Madrid, 2007.
83. Volden, Craig. "Entrusting the States with Welfare Reform". En: *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Hoover Institution Press, Stanford, 1997.
84. Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999.
85. Wilson, John D. "Theories of Tax Competition". En: *National Tax Journal*, No. 52. National Tax Association, Washington, 1999.
86. Wollmann, Hellmut et al. *Libro Blanco para la Reforma del gobierno local*. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.
87. Zimmerman, Joseph. *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power, Studies in Federalism*. Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992.
88. Zimmerman, Joseph. "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". En: *Publius*, Vol. 31, núm. 2. Editorial, ciudad, 2001.