

Resumen

Dos son los objetivos principales de este trabajo. En primer lugar, con base en la Teoría del Federalismo Fiscal, se identifica las principales debilidades institucionales en el diseño del Estado autonómico (que irremediablemente se trasladan al funcionamiento). En un segundo estadio, a partir de las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica nacional e internacional, se propone un conjunto de reformas cuyo acometimiento (en bloque) redundaría en claras ganancias de eficiencia para el sector público en España. La amplitud del objeto de estudio motiva una selección subjetiva de los temas abordados en la discusión que, en todo caso, se despliegan sobre las cinco áreas fundamentales que describen cualquier realidad descentralizada: competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos (del que, en última instancia, depende el funcionamiento del Estado autonómico).

Palabras clave: Estado autonómico, federalismo fiscal, debilidades institucionales, eficiencia, reformas institucionales.

Abstract

Two are the main objectives of this work. First, based on the Theory of Fiscal Federalism, we identify the main institutional weaknesses in the design of the decentralized state (which irretrievably translate into its operability). In a second stage, based on the best practices, as identified by the available national and international empirical evidence, we propose a set of reforms which if accepted (in bulk) would result in clear efficiency gains for the Public Sector in Spain. The breadth of the subject matter of study motivates a subjective selection of the topics addressed in the discussion which, in any case, are deployed on the five fundamental areas that describe any decentralized reality: division of responsibilities, financing, intergovernmental relations, conflict, and party system (on which, ultimately, the functioning of the regional State depends).

Keywords: decentralized governance, fiscal federalism, institutional weaknesses, efficiency, institutional reforms.

JEL classification: H70.

ESTRUCTURA TERRITORIAL Y REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

José Manuel TRÁNCHEZ-MARTÍN

Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED

Eduardo SANZ-ARCEGA (*)

Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN

LOS dos objetivos principales de este trabajo son identificar las principales debilidades institucionales en el diseño (y, por ende, en el funcionamiento) del Estado autonómico y proponer un número de reformas de esas instituciones desde la perspectiva de la eficiencia del sector público.

La crisis económica precipitada por la emergencia sanitaria acentúa aún más la capital importancia que el diseño institucional atesora para la mejora en el bienestar de los ciudadanos. En el caso de España, el embate de la crisis se erige en una nueva oportunidad para superar las deficiencias de calidad institucional que la literatura económica y la doctrina jurídica han identificado en el diseño del Estado autonómico, por cuanto aquellas, irremediablemente, se trasladan a su funcionamiento.

Desde un punto de vista normativo, específicamente en relación con arquitecturas institucionales descentralizadas, como la española, la Teoría del Federalismo Fiscal ha acumulado evidencia acerca de las condiciones que estimulan una estructura territorial más eficiente (Ter-

Minassian, 1997; Bahl, 1999; Boadway y Shah, 2009; Hankla, Martínez-Vázquez y Ponce-Rodríguez, 2019). A tenor de los desarrollos de la literatura, un óptimo diseño institucional en un Estado descentralizado debería atender una serie de dimensiones imprescindibles: 1) debe promover la máxima claridad posible en la distribución competencial entre niveles de gobierno; 2) debe adoptar reglas de financiación que incentiven la suficiencia, la corresponsabilidad fiscal, la solidaridad entre territorios y un funcionamiento estable de la gestión macroeconómica con especial atención en el logro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de todos los niveles de gobierno; 3) debe contemplar la participación de los niveles subcentrales (en ámbitos de su competencia) en las decisiones de los órganos centrales del Estado, así como establecer mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre todos ellos; 4) debe contar con sistemas de solución de conflictos ágiles, incentivando la cooperación sobre la confrontación; y 5) debe tomar en consideración la interacción entre las instituciones políticas y los resultados de la acción pública, singularmente por lo que hace a los incentivos

que moldean la estructura de (y la interacción entre) los partidos políticos (Ponce-Rodríguez *et al.*, 2020; Weaver, 2020). No en vano, una exitosa provisión de bienes y servicios públicos en los Estados ampliamente descentralizados depende, en última instancia, de la coordinación y cooperación entre los diferentes poderes del Estado, lo cual es como afirmar que depende de la naturaleza –cooperativa versus conflictiva o hasta desleal...– de las relaciones que median entre los distintos niveles territoriales de la Administración (Muñoz Machado, 2006; Ponce-Rodríguez *et al.*, 2020; Goelzhauser y Konisky, 2020).

Justamente con la motivación de contribuir a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento del Estado autonómico, y, a la luz del diseño óptimo que propone la Teoría del Federalismo Fiscal, este trabajo tiene como objeto el análisis de las instituciones fundamentales del Estado autonómico que disciplinan en buena medida el comportamiento de sus principales actores. Como tales descuellan, no por casualidad, los órganos constitucionales, por cuanto –aunque en menor medida, junto con las entidades locales– ejercen la dirección política del Estado, a saber: las Cortes Generales –Congreso y Senado–, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno, y también las asambleas y ejecutivos autonómicos (1).

A tal fin, y, para poder ser capaces de mantener la discusión dentro de unos límites manejables, necesariamente existirá una elección subjetiva de las cuestiones que se abordan. En nuestro caso, lo hacemos a partir de las cinco dimensiones que revelan

las áreas preferentes de un diseño institucional descentralizado –competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual, y, planeando sobre todas ellas, el sistema de partidos–.

Acto seguido, con base en las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica nacional e internacional, este trabajo incluye una relación de propuestas de reforma, en cuya adopción conjunta residiría su eficacia. Si bien es sabido que los resultados que cosechan los trasplantes institucionales pueden ser ambiguos, pues cada experiencia federal posee singularidades que traen causa de condicionantes particulares (2), la argumentación basada en experiencias exitosas no parece tampoco un mal punto de partida para un discurso reformista.

El trabajo se estructura como sigue. Tras esta introducción, la siguiente sección identifica, en primer lugar, las principales carencias, debilidades e incentivos perversos de diseño institucional que perjudican el desempeño eficiente del Estado autonómico. Acto seguido, la tercera sección se orienta a discutir diversas propuestas de reforma. La cuarta sección ofrece las consideraciones finales.

II. LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO AUTONÓMICO A LA LUZ DEL FEDERALISMO FISCAL: DIAGNÓSTICO DESDE LA EFICIENCIA

Esta sección enjuicia a la luz de la Teoría del Federalismo Fiscal y, para el caso español, las eventuales debilidades que presenta el diseño institucional en cada una de las cinco dimensiones fundamentales que permiten

evaluar cualquier realidad descentralizada. Para poder mantener la discusión en unos términos aprehensibles, tal como se ha puesto de manifiesto en la introducción, debe explicitarse la necesaria selección subjetiva de las cuestiones que se abordan.

1. Debilidades institucionales en la distribución competencial entre niveles de gobierno

Una de las condiciones que la teoría normativa del federalismo fiscal señala como necesarias para un eficiente funcionamiento de los Estados descentralizados es dar una solución correcta al denominado *assignment problem*, es decir, establecer una serie de normas y reglas para responder a la pregunta de *quién hace qué*, o, dicho de otra forma, qué nivel del gobierno es el encargado de realizar cada una de las funciones asignadas al sector público. A tal fin, todos los Estados descentralizados cuentan con normas –generalmente– constitucionales que delimitan la distribución de poder entre niveles de gobierno y asignan ese poder de forma originaria (constitucional) no únicamente al nivel central o federación, sino también a los niveles de gobierno subcentrales.

La Teoría del Federalismo Fiscal señala como requisitos óptimos para una correcta asignación competencial los siguientes:

1) *Claridad*: para evitar problemas de confusión y de duplicidades y para asegurar la responsabilidad y rendición de cuentas ante el electorado resulta crucial que estén correctamente precisados los roles de cada nivel de gobierno respecto de cada competencia. Ello demanda que

haya una asignación de competencias exclusiva a cada nivel de gobierno o que cuando la concurrencia de competencias sea inevitable o deseable, que exista transparencia en la asignación de los tres planos fundamentales que definen el diseño de cualquier competencia: regulación, financiación y gestión. Solo así se potencia eficientemente la visibilidad de la ciudadanía acerca de qué funciones ejerce cada nivel de gobierno, incrementando la rendición de cuentas. *A contrario*, la literatura ha subrayado la conexión que media entre mayor desinformación (invisibilidad) ciudadana y mejor capacidad de movilización de corrientes políticas populistas (3) (Hameleers, Bos y de Vreese, 2017).

2) *Eficiencia*: la asignación competencial entre niveles de gobierno debe incentivar una provisión de servicios públicos que maximice el bienestar de la ciudadanía y, por tanto, que no genere problemas de equidad interpersonal. Con base en la Teoría, mientras las funciones de estabilización y redistribución deben concentrarse en el nivel central, la asignativa, por su parte, generará ganancias de eficiencia en la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos respecto de las competencias en las que las preferencias de la ciudadanía resulten heterogéneas (Musgrave, 1959; Casahuga, 1982).

3) *Minoración de externalidades y aprovechamiento de economías de escala*: la asignación competencial debe ser capaz de minorar las eventuales externalidades negativas que pudieren surgir al calor de su ejercicio, así como reconocer la dimensión óptima para minimizar los costes de producción.

4) *Corresponsabilidad fiscal*: la asignación competencial debe contar con una correspondencia entre territorios beneficiarios de los servicios públicos y territorios que los financian, evitando en la medida de lo posible problemas de «ilusión fiscal» y «tragedia de los comunes» (4).

5) *Autonomía completa y real*: la asignación competencial deber otorgar una verdadera autonomía de gasto y de ingreso al nivel de gobierno responsable, evitando en la medida de lo posible la existencia de instrumentos que puedan cercenar *de facto* dicha autonomía y responsabilidad.

A continuación, se expone las principales causas que motivan las debilidades en el diseño competencial del Estado autonómico más allá de la realidad dinámica que personifica cualquier Estado federal. A nuestro juicio, son cuatro.

En primer lugar, el sistema de asignación competencial español presenta un problema de claridad, con grandes dificultades de seguimiento del espacio de poder asignado a cada nivel de gobierno. Dos razones fundamentales explican dicho problema.

De un lado, dentro de los posibles modelos de caracterización de Estados descentralizados que ofrece la experiencia comparada resulta fácil identificar a nuestro Estado autonómico como un Estado de naturaleza cooperativa en el que, aunque existen algunas *competencias exclusivas*, predomina un amplio número de *competencias concurrentes* y *compartidas* (5), entre las que destacan algunas importantes para el bienestar de los ciudadanos como Sanidad, Educación,

Protección Social o Justicia. La concurrencia competencial en sí misma no debería ser un problema si estuviera correctamente delimitada, pero ni siquiera existe un patrón común para identificar qué ámbito de actuación en el ejercicio de competencias compartidas/concurrentes corresponde a cada nivel de gobierno (valga como ejemplo Protección Social).

De otro lado, las fórmulas elegidas para asignar las competencias a los distintos niveles de gobierno son complejas y no basta con un simple seguimiento de la Constitución y los estatutos de autonomía para conocer el reparto competencial entre el Estado central y las comunidades autónomas. La abundante utilización de leyes marco (art.150.1 Constitución española, en adelante CE) y de leyes orgánicas de delegación (art.150.2 CE) implica dificultades añadidas para conocer la verdadera descentralización de competencias realizada a las comunidades autónomas. Esta falta de claridad se ve especialmente ampliada si tenemos en cuenta la asignación de competencias al ámbito local, especialmente por lo que se refiere a la amplia heterogeneidad de asignación competencial según el tamaño de los municipios y al hacer depender la asignación competencial del contenido de la legislación sectorial autonómica en cada materia (art. 25.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRRL) o al existir cláusulas indeterminadas de atribución competencial (art 25.1 LRRL) (Tránchez *et al.*, 2011).

En segundo término, el reparto competencial del Estado autonómico, en puridad, es abierto y dinámico, de acuerdo con la

propia Constitución, cuya consecuencia es una cierta inestabilidad. Así, respecto a la asignación de competencias autonómicas, la atención de la doctrina acerca de la eventualidad del sistema competencial concentra su atención en el artículo 150.2 CE, a tenor del cual se acepta (casi) ilimitadamente la transferencia o delegación de competencias centrales a las regiones, y en el art. 150.1 CE que permite la ampliación de competencias concurrentes. No obstante, la posibilidad de armonización de la legislación autonómica que auspicia el artículo 150.3, que, quizá por su desuso, ha pasado desapercibida a aquella, permitiría una invasión competencial en sentido contrario y sin contornos definidos.

También se observa este carácter abierto y permeable en lo que respecta a la asignación competencial al nivel de gobierno local. Por un lado, al estar referenciado en buena medida a la legislación sectorial autonómica, esta puede cambiar con facilidad introduciendo reasignaciones competenciales (art. 25.2 LRRL). Por otro lado, el uso abundante de fórmulas de delegación por las comunidades autónomas hacia las entidades locales también introduce una amplia posibilidad de cambios, pues estas delegaciones también pueden modificarse con facilidad.

Este carácter abierto y dinámico del marco competencial presenta ventajas como su flexibilidad y capacidad de adaptación ante cambios en la evolución de las necesidades de las políticas, de las preferencias de los ciudadanos o de innovaciones tecnológicas que hagan posibles cambios en la producción óptima de servicios públicos. Sin

embargo, presenta inconvenientes de inseguridad jurídica tanto en los Gobiernos que deben desarrollar las políticas como en los ciudadanos que deben evaluarlas en el funcionamiento democrático con rendición de cuentas.

En tercer lugar, la asimetría competencial, más allá de los hechos diferenciales (6), y, ya desde los inicios del proceso descentralizador, generó incentivos a la emulación por parte de las regiones que *ab initio* contaron con menores competencias. A su vez, estimuló la demanda de nuevas competencias por aquellas comunidades que, también *ab initio*, contaron con un techo competencial superior (7). Con otras palabras, la asimetría se ha erigido en motor del proceso de descentralización generando incentivos a continuas renegociaciones para aumentar el nivel de autogobierno (Tudela, 2018).

En cuarto lugar, de la apertura del sistema destaca como resultado la coexistencia de entidades supramunicipales con competencias yuxtapuestas a las de las comunidades autónomas. Y ello, no solo por lo que hace a las diputaciones provinciales (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018), sino también por lo que se refiere a las entidades locales supramunicipales creadas por las propias regiones –comarcas, veguerías...– que no quedaron afectadas por la Ley de 27/2013, de 27 de diciembre, que perseguía una clarificación competencial del nivel local de gobierno.

Llegados a este punto, de las debilidades en el diseño de la distribución competencial identificadas se deduce tanto la asimetría como la inestabilidad permanente del modelo. Todo lo cual,

en última instancia, precipita las siguientes consecuencias que lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico.

De un lado, el modelo competencial resultante es confuso (García Roca, 2014), lo que genera problemas en dos direcciones. Por un lado, precipita dificultades para que los propios gobernantes sepan hasta dónde llegan sus competencias y, en consecuencia, propicia un aumento desmesurado de la conflictividad competencial ante la jurisdicción constitucional (Aragón, 1986). Por otro lado, la ciudadanía observa grandes dificultades para identificar el nivel de gobierno responsable de cada competencia, oscureciendo la rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos (López Laborda y Rodrigo, 2015; Herrero, Goenaga y Tránchez, 2018) (8).

En consecuencia, la falta de claridad en competencias capitales para el bienestar de los ciudadanos redundará en que su ejercicio sea ininteligible, verbigracia en Justicia o Protección Social, además de que impide el aprovechamiento de las economías de escala latentes a una gestión coordinada (respectivamente, Gutiérrez López, 2016; AIRF, 2019). Todo lo cual, a su vez, se traslada indefectiblemente a la eficiencia general de la economía, especialmente en el caso de la Justicia (Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2019, en uno de los trabajos más recientes).

De otro lado, la inestabilidad del sistema competencial y la dinámica permanente de mayores asunciones competenciales ha generado algunas distorsiones importantes. Destaca un problema de eficiencia en la medida

en que no se hayan valorado realmente las economías de escala que tiene la provisión centralizada de algunos servicios; pero también debe enfatizarse una mayor complejidad en la asignación competencial consecuencia de una permanente reasignación de competencias. Además, han aflorado problemas de equivalencia fiscal cuando se ha producido una mayor descentralización de competencias de gasto sin una clara asignación de poder fiscal equivalente o sin mayores asunciones de responsabilidad.

A resultas de lo anterior puede afirmarse que la inestabilidad competencial precipita la homonimia de los sistemas de financiación, dada la imbricación entre ambos (Salvador Crespo y Sanz-Arcega, 2014). Con otras palabras, toda enmienda del orden competencial, como ocurrió con la ley de 2013 que modificó las atribuciones de las entidades locales, impone de facto una reforma de la financiación.

2. Debilidades institucionales en la distribución del poder fiscal

En un Estado multinivel la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno prevista constitucionalmente debe llevar aparejada una correlativa distribución del poder fiscal facilitando los recursos financieros que permitan el cumplimiento de las funciones encomendadas. Con otras palabras, no hay autonomía real sin autonomía financiera. Por ello, resulta clave establecer principios generales, normas claras e instituciones que permitan organizar adecuadamente esa distribución de poder fiscal.

Dicho lo cual, y, de acuerdo con la Teoría del Federalismo Fiscal, un diseño óptimo del reparto del poder fiscal en Estados multinivel debería tender a la satisfacción de varias condiciones fundamentales:

1) *El principio de equivalencia fiscal* (Olson, 1969), según el cual cada Administración debe contar con suficiencia financiera y tener autonomía financiera. Es decir, cada nivel de gobierno debe tener recursos suficientes para financiar las competencias asignadas y, a su vez, debe ser capaz de cubrir sus gastos con ingresos extraídos exclusivamente de entre sus propios contribuyentes.

En la práctica existe gran dificultad para conseguir estos objetivos con plenitud, debido a la desigual distribución territorial de las bases imponibles. Ello requiere restringir la aplicación del principio de suficiencia financiera a las entidades más pudientes e irremediablemente recurrir a la utilización de transferencias intergubernamentales verticales y horizontales para lograr la suficiencia, pero que crean dependencia y minoran la autonomía.

2) *El principio de responsabilidad*, relacionado estrechamente con el anterior, y que lleva a que los Gobiernos con un determinado poder fiscal asignado deban ejercerlo efectivamente para cumplir sus competencias y poder rendir cuentas antes sus ciudadanos. Esta idea de la responsabilidad, uno de los argumentos más potentes en favor de la descentralización, conlleva, a su vez, una serie de condiciones para su cumplimiento:

a) la autonomía tributaria asignada debe ser amplia (o, al

menos, suficiente) para que su ejercicio sea factible;

b) no deben existir problemas de «restricción presupuestaria blanda» (9);

c) debe darse suficiente visibilidad o capacidad para que la ciudadanía pueda identificar con nitidez de qué competencias (y recursos) dispone cada nivel de gobierno para hacer efectiva su responsabilidad (Oates, 1972).

3) *El principio de equidad territorial o solidaridad*. En numerosas ocasiones el reparto territorial del poder fiscal genera diferencias de recaudación debido a la diversa distribución de la capacidad fiscal entre territorios. Estos problemas de equidad fiscal territorial obligan a incorporar transferencias intergubernamentales tanto de nivelación como de desarrollo. Respecto de la nivelación, las recomendaciones teóricas apuntan a que el número de fondos tiene que ser el menor posible, y, en su caso, cada uno de los que eventualmente se constituyan debe atender a un único objetivo. Idealmente, debería establecer un único fondo de nivelación con una sola fórmula de reparto y que refleje las disparidades interterritoriales en necesidades de gasto y capacidad fiscal (Martínez Vázquez y Searle, 2007; Boadway y Shah, 2007).

4) *El principio de coordinación*. A fin de evitar que el comportamiento autónomo de los Gobiernos subcentrales pueda derivar en problemas del funcionamiento del mercado único o en problemas de excesiva competencia fiscal a la baja (*race to the bottom*).

Llegados a este punto, en el caso español la literatura señala un amplio número de debilidades de diseño en los sistemas de financiación de los niveles de gobierno subcentrales, entre las que destacan las siguientes:

- La mayor disrupción (sin parangón en la experiencia comparada) que existe en el diseño de la financiación subcentral es la existencia de una fuerte asimetría en los regímenes de financiación. La convivencia de dos regímenes financieros distintos (el común y el foral), con marcadas diferencias (y, por ende, beneficios) para los sistemas forales –fundamentalmente, su no participación en los fondos de solidaridad– motiva que tanto Navarra como el País Vasco cuenten con una financiación relativa muy superior al resto de las comunidades autónomas.

- El diseño del sistema de financiación regional muestra importantes desequilibrios verticales (10) que obliga a una amplia utilización de transferencias verticales y genera una elevada dependencia de los Gobiernos regionales, desincentivando su responsabilidad (Comisión de Expertos, 2017). Idéntico problema presentan las entidades locales.

- El nivel de autonomía tributaria (poder tributario) asignado tanto al nivel de gobierno regional como a las entidades locales se considera escaso e ineficientemente diseñado, lo cual genera comportamientos fiscales poco responsables (Comisión de Expertos, 2017; Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018; Martínez-Vázquez, Tránchez-Martín y Sanz-Arcega, 2019). El sistema de impuestos cedidos en el ámbito regional y el sistema

de participaciones impositivas de las entidades locales, amén de la capacidad regulatoria de las regiones, resulta opuesto a la teoría de la asignación de tributos y la mejor práctica internacional. De acuerdo con las recomendaciones de la teoría el reparto de poder fiscal a los niveles de gobierno subcentrales debería diseñarse de la siguiente forma; a saber: lista cerrada de tributos y ejercicio de la autonomía tributaria restringido tan solo a tipos impositivos, fijando en una ley estatal los tipos mínimos y máximos para cada impuesto, de modo que la existencia de un mínimo umbral de tributación no afecte a la eficiencia en la localización de los recursos, que, a contrario, quedaría muy influenciada simplemente por razones de carga tributaria y de recaudación de impuestos por la Administración tributaria que tenga la mayor ventaja comparativa en cada caso (Martínez Vázquez, 2015).

A mayor abundamiento, la figura de impuestos cedidos (también sin parangón en la experiencia comparada), aunque ofrece la ventaja de asegurar la coordinación interterritorial de bases tributarias, se aleja de la mejor práctica internacional de impuesto y tributos propios y crea la percepción entre los ciudadanos de que se trata de impuestos compartidos con el Gobierno central (cuando no de tributos exclusivos de este; Área de Sociología Tributaria, 2016).

- Por otra parte, los mecanismos institucionales de articulación de las reglas fiscales y de distribución de los límites de déficit y deuda presentan debilidades evidentes. En primer lugar, los mecanismos de toma de decisiones respecto a la fijación de estos límites están fuertemente

sesgados en favor del Gobierno central con escasa capacidad real de decisión por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales, debilitando su autonomía financiera. En segundo lugar, las decisiones concretas tomadas sobre estos límites han desembocado en criterios inconsistentes y problemáticos que han generado inestabilidad e incentivos a la no responsabilidad. Así, en el nivel regional, frecuentemente se han tomado criterios no técnicos que relajan el cumplimiento de los requisitos de déficit y deuda a las comunidades que más se habían alejado de estos, lo que ha generado precedentes y señales claras sobre la ausencia de consecuencias al incumplimiento de las reglas en el futuro. En el mismo sentido, por lo que hace a las entidades locales, la obligación de presentar equilibrio presupuestario y endeudamiento bajo tutela del Gobierno central suponían restricciones claras y reguladas al más alto nivel normativo, pero han generado problemas de aplicación técnica y de validez operacional. Valgan como ejemplos, de un lado, la inseguridad jurídica sobre la autonomía local en relación con el destino de superávits presupuestarios y, de otro, el incentivo perverso que supone el hecho de que los municipios con mayor nivel de endeudamiento tengan más posibilidades de seguir recurriendo a este instrumento de financiación (Hevia García, 2020). En tercer lugar, el marco de medidas preventivas, correctivas y coercitivas establecido en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria (11) son de amplia exigencia formal, pero de poca aplicación efectiva, lo que ha podido aumentar la sensación de laxitud, generando incentivos a una mayor irresponsabilidad presupuestaria.

– Las sucesivas reformas de los sistemas de financiación no han extirpado la persistencia de una relevante «restricción presupuestaria blanda», que favorece un comportamiento menos responsable de los Gobiernos subcentrales tanto en términos de un control sostenible del gasto como en lo referente a la realización de mayores esfuerzos tributarios utilizando su propia autonomía tributaria. Muchos son los argumentos que abonan este problema, como, por ejemplo, la expectativa de rescate explícito o solapado en las renegociaciones de futuros sistemas de financiación, en las renegociaciones de los límites de déficit o de deuda, o en el cuentagotas de incrementos continuos en el tiempo en los márgenes de participación en los ingresos del Gobierno central cuando había evidencia de la falta de esfuerzo recaudatorio con los tributos propios, etcétera.

– Respecto de la nivelación regional, es un lugar común la evidencia acerca de los problemas de complejidad y falta de transparencia del sistema de nivelación (tanto vertical como horizontal) derivado de un criterio de equidad incompletamente definido, que complica el diagnóstico sobre la verdadera nivelación efectuada con una excesiva multiplicación de fondos; cuya definición (y, por tanto, cuyos resultados), además, trae causa del juego de mayorías parlamentarias entre las Cortes y las distintas Asambleas autonómicas. La consecuencia parece un cierto desincentivo a un mayor esfuerzo fiscal regional (Comité de Expertos, 2017) (12).

Así las cosas, de las consideraciones anteriores sobre los sistemas de financiación en España

emergen claras debilidades en el diseño institucional que lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico. De las cuales, a su vez, se derivan varias consecuencias fundamentales.

En primer lugar, como consecuencia de la asimetría en los sistemas de financiación, se observan amplias disparidades entre la financiación total por habitante ajustado recibida finalmente por los territorios comunes respecto de los forales, lo que genera problemas de desigualdad territorial en la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, la nula contribución de los territorios forales a la solidaridad interterritorial, al quedar fuera de los mecanismos de nivelación, acrecienta los problemas de equidad interterritorial. Esta asimetría en resultados de financiación y en contribución a la solidaridad ha alimentado la sensación de «agravio comparativo» y la búsqueda de la generalización del sistema de concierto por otros territorios lo que, a su vez, ha generado importantes problemas de tensión política.

En segundo lugar, se producen importantes consecuencias derivadas del diseño de la autonomía tributaria y su consiguiente responsabilidad, entre las que destacan tres:

– La cesión de autonomía tributaria se considera escasa, lo que lleva a las comunidades autónomas a la necesidad de depender ampliamente del sistema de transferencias y una menor corresponsabilidad. Como se ha señalado (Comité de Expertos, 2017), los fondos de nivelación horizontales y verticales del sistema de financiación regional, al pender del juego coyun-

tural de mayorías políticas, además de generar inestabilidad, desincentivan un mayor esfuerzo fiscal regional, generando problemas de responsabilidad fiscal (13).

– Los Gobiernos subcentrales ejercen escasamente el poder tributario que tienen asignado, lo que puede estar contribuyendo a la insuficiencia financiera y la falta de responsabilidad y rendición de cuentas (Comisión de Expertos, 2017; Martínez-Vázquez, Tránchez Martín y Sanz-Arcega, 2019; Zabalza, 2020).

– El actual arreglo institucional de tributos cedidos resulta ineficiente, por cuanto genera una localización de las bases imponibles con mayor capacidad económica exclusivamente por razones fiscales (López Laborda y Rodrigo, 2019). No en vano, el sistema de tributos cedidos genera problemas de competencia fiscal a la baja, sobre todo en aquellos tributos con mayor capacidad recaudatoria o redistributiva (IVIELab, 2020).

En tercer lugar, la persistencia de los elementos señalados con anterioridad que alimentan una «restricción presupuestaria blanda» que constituye un problema de riesgo moral y que, al tiempo, acentúa el crónico desfase entre gastos e ingresos públicos y un incremento de la falta de responsabilidad fiscal.

En cuarto lugar, se producen determinados problemas derivados del diseño de los mecanismos institucionales de articulación de las reglas fiscales. Por un lado, las debilidades señaladas respecto a la toma

de decisiones en el diseño de las reglas fiscales (límites de déficit, deuda y gasto) ocasionan un importante problema de sensación de falta de cogobernanza real por parte de los Gobiernos subcentrales, que se encuentran fuera de la toma de decisiones en aspectos cruciales para su financiación. Por otro lado, la amplia laxitud mostrada por la aplicación de las medidas relacionadas con el cumplimiento de las reglas fiscales o la alternancia de criterios inconsistentes o poco claros generan importantes incentivos al ya señalado problema de falta de responsabilidad fiscal.

En quinto lugar, la importancia de partidos nacionalistas/regionalistas bisagra en el Congreso de los Diputados (respecto de contextos con preeminencia de partidos políticos de ámbito nacional) incentiva y redundante en un peor desempeño fiscal de los Gobiernos, por cuanto la fragmentación política hace primar consideraciones regionales sobre las generales (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2009; Simón, Sacchi y Lago-Peñas, 2018; Ponce-Rodríguez *et al.*, 2020) (14).

Finalmente, el corolario de todo lo expuesto resulta una escasa transparencia o visibilidad fiscal para la ciudadanía. O, dicho de otro modo, los ciudadanos, muy mayoritariamente, desconocen qué impuestos financian la acción de cada uno de los niveles territoriales de la Administración, por lo que la rendición de cuentas de los decisores públicos es menor de la deseable (Herrero, Goneaga y Tránchez, 2018; López-Laborda, Rodrigo y Sanz-Arcega, 2020).

3. Debilidades institucionales en el ámbito de las relaciones de cooperación entre niveles y órganos de gobierno

La articulación de mecanismos que favorezcan la coordinación y cooperación entre la acción de los distintos niveles territoriales de gobierno es una condición necesaria para que, incluso a través de una minoración de la conflictividad, la descentralización produzca ganancias de eficiencia. Ello es así, especialmente, en arquitecturas de naturaleza cooperativa, como la española, en la que el ejercicio de competencias sustantivas para el bienestar de los ciudadanos está simultáneamente asignado a diferentes niveles de gobierno. A tal fin, la literatura ha identificado la bondad que supone la existencia de arreglos institucionales que permitan la participación de los Gobiernos subcentrales en la gobernanza de las decisiones del nivel central del Estado en las materias pertinentes, así como el establecimiento de una interlocución fluida entre todos los niveles de gobierno, singularmente en materias que generen externalidades y/o en aquellas cuya gestión corresponda a más de un nivel territorial de la Administración (Tajadura, 2002). En este punto, como posibilidades exitosas que muestra la evidencia comparada descuellan los foros intergubernamentales (15) y los órganos colegiados de gobernanza.

En el caso de España, y, respecto de los primeros, la búsqueda de la bilateralidad por parte de los Gobiernos regionales en sus relaciones con el Estado central se aparta de las mejores prácticas señaladas, a la par que, incluso descontando el creciente

número de convenios interregionales (Matia Portilla, 2011), la situación de la cooperación horizontal entre comunidades autónomas no ofrece hasta la fecha resultados muy positivos (Tajadura, 2018). Todo lo cual es más el resultado del juego en la dirección política que de la ausencia de un marco normativo (16). Valga como ilustración que el foro intergubernamental al más alto nivel, la Conferencia de Presidentes, ha sido escasamente convocado a pesar de que su reglamento interno prescribe que, al menos, debería celebrarse con periodicidad anual (17). Por otra parte, su diseño inicial ya anticipaba su posible ineffectividad ya que los presidentes autonómicos no tienen obligación legal de asistir.

La dificultad para la evaluación objetiva de los resultados de la cooperación a través de foros intergubernamentales se torna mucho más nítida si se coloca el foco del análisis sobre los órganos colegiados de gobernanza. Así, tanto la doctrina jurídica como la literatura económica han atendido a dos categorías de debilidades institucionales que presentaría el Estado autonómico. De un lado, la propia capacidad de los Gobiernos subcentrales para hacer valer sus intereses en los órganos colegiados de gobernanza. Y, de otro lado, la representatividad de los Gobiernos subcentrales en relación con su capacidad para nombrar los miembros de aquellos. Al respecto, a nuestro juicio, dos cuestiones merecen especial consideración.

De un lado, por lo que se refiere exclusivamente a la primera de las debilidades expuestas, la capacidad real de los Gobiernos subcentrales para hacer valer

sus intereses en instituciones capitales para la gobernanza del Estado autonómico, destacan negativamente las Cortes Generales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local. Con base en la configuración legal de los dos últimos, la primacía del Gobierno central le permite prescindir de los intereses que, aun en bloque, pudieran presentar los Gobiernos subcentrales, tanto regionales como locales, en aspectos tan claves como los sistemas de financiación o la determinación y reparto de los límites de déficit y deuda regionales y/o el empleo de los superávits de los entidades locales.

De otro lado, aunando ambas categorías de debilidades, atención especial merece el sistema de elección de los miembros de las Cortes Generales –diputados y senadores–. La paradoja estriba en que el sistema electoral de base provincial previsto en la Constitución (arts. 68 y 69) propicia que el Congreso esté en mejor posición para atender los intereses regionales, pero solo de aquellas Comunidades que cuentan con partidos nacionalistas/regionalistas bisagra, al tiempo que, en el Senado, «la Cámara de representación territorial» (art. 69.1), la representatividad de las comunidades autónomas se fundamenta en el número de provincias en las que cada una de ellas está dividida.

A mayor abundamiento sobre la capacidad de las Segundas Cámaras de los Estados descentralizados para hacer valer los intereses regionales, la doctrina parece apuntar a que es el sistema de partidos el que define la mayor o menor toma en consideración de algunos intereses regionales, en mayor medida cuando en aquel

participan partidos regionalistas/nacionalistas, que obviamente focalizan sus demandas en beneficios para sus territorios (Garrido López y Sáenz Royo, 2014). Quizá por ello, en lo que se conoce, únicamente parece haberse encontrado evidencia empírica acerca de la capacidad del *Bundesrat* alemán, donde son los Gobiernos regionales los participantes en la Cámara Alta, para representar los intereses regionales (Finke *et al.*, 2020).

De lo expuesto en este epígrafe se derivan las siguientes consecuencias que, a nuestro juicio, lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico. Son cuatro.

En primer lugar, la ausencia de obligación de asistir a los foros intergubernamentales instituidos desnaturaliza la capacidad de estos para erigirse legítimamente en un mecanismo cooperativo eficaz. No por casualidad son representantes de comunidades autónomas con peso político específico los que, eventualmente, declinan participar.

En segundo término, los Gobiernos regionales se encuentran marginal e indirectamente representados en el Senado (art. 69.5 CE), al tiempo que únicamente a través de los partidos políticos regionalistas/nacionalistas que tengan representación en el Congreso pueden quedar atendidos preferentemente los intereses de algunas regiones. Con otras palabras, el sistema electoral de base provincial precipita que, en la práctica, el Congreso se encuentre parcialmente regionalizado y que el Senado, supuestamente la Cámara de representación territorial, paradójicamente tenga una mayor capacidad justamente para representar los intereses generales.

En tercer lugar, y, a consecuencia de lo anterior, de acuerdo con su configuración actual, pues, además, su única competencia legislativa sustantiva es su papel para la aplicación del artículo 155 de la Constitución, el Senado es, desde un punto de vista práctico, perfectamente prescindible.

En cuarto y último término, la capacidad del Gobierno central para soslayar los intereses subcentrales tanto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera como en la Comisión Nacional de Administración Local devienen claros desincentivos a la cooperación, en mayor medida en un entorno político polarizado y fragmentado.

Adenda sobre la antiooperación: el sistema de partidos y el bloqueo institucional

La democracia representativa (la única viable, de acuerdo con la experiencia histórica) se fundamenta en la articulación de las preferencias ciudadanas a través de partidos políticos. A nuestro juicio, conscientes de que la discusión en torno al sistema de partidos desborda, con mucho, la ambición (y el espacio) de estas páginas, no por ello queremos soslayar la importancia que el bloqueo institucional tiene para el correcto funcionamiento de cualquier Estado, sea este una realidad unitaria o descentralizada.

En el caso español, descuellan dos realidades de bloqueo institucional achacables a las Cortes Generales: el incumplimiento de los plazos de renovación de miembros de órganos constitucionales, singularmente el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional; y la

investidura fallida del presidente del Gobierno. Esta última circunstancia puede ocurrir, bien cuando ningún candidato se presenta (y que teóricamente pudiese alargarse en el tiempo hasta agotar la legislatura); o bien cuando el candidato no obtiene, al menos, la mayoría simple de votos favorables (art. 99 CE).

Siendo pacíficamente aceptada la importancia capital que ambos tipos de bloqueos suponen para el correcto funcionamiento de órganos constitucionales del Estado, las debilidades que motivan su ocurrencia son asimismo dos. Por lo que hace al bloqueo en la renovación de los miembros del Tribunal y del Consejo, no se ha diseñado un procedimiento automático para la presentación de candidaturas que obligue a cubrir (de entre ellas) las vacantes en tiempo y forma (18). De otro lado, respecto del procedimiento para la investidura del presidente del Gobierno, el arreglo institucional contenido en el artículo 99.5 de la Constitución, a tenor del cual «si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso», ha propiciado que la atomización parlamentaria haya encontrado en la repetición electoral un mecanismo torticero para tratar de mejorar la representación parlamentaria recién obtenida.

4. Debilidades institucionales en los mecanismos de resolución de conflictos

La descentralización motiva intrínsecamente la eventual apa-

rición de conflictos para dirimir el alcance de los espacios regulatorios y financieros entre niveles de gobierno (Sala, 2010). Fundamentalmente, las discusiones se ventilan a través de la negociación política en el marco de las relaciones intergubernamentales a las que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior y, cuando ello no resulta posible, la solución queda arbitrada por un órgano jurisdiccional especialmente investido al efecto, en el caso de España, el Tribunal Constitucional.

Desde el punto de vista del diseño institucional óptimo de este tipo de órganos, de los desarrollos en la literatura es un lugar común inferir tres características (ilustrativamente, García Pelayo, 1981). De un lado, el marco legal debe proveer de recursos procesales ante el órgano encargado de dirimir los conflictos a los diferentes niveles de gobierno para la defensa de su autonomía, al tiempo que no se generen incentivos al menoscabo del propio funcionamiento de la acción de gobierno merced a una sobreinterposición de recursos. De otro lado, debe existir la percepción de que el «árbitro» emite sus decisiones de manera imparcial. Finalmente, el proceso de toma de decisiones y la publicación del fallo sobre las controversias debe producirse en unos plazos razonables que eviten la cronificación de los conflictos. A continuación, se contrasta las condiciones expuestas con los arreglos institucionales del caso español.

Por lo que hace al primero de los requisitos, de un lado, todos los niveles de gobierno y órganos constitucionales cuentan con mecanismos procesales para interponer conflictos ante el Tri-

bunal Constitucional en defensa de su autonomía. De otro lado, el recurso previo de inconstitucionalidad –derogado entre 1985 y 2015– solo se mantiene en relación con la aprobación de proyectos de estatutos de autonomía y propuestas de reforma de estatutos de autonomía. Dada la doble voluntad precisa para la aprobación de ambos –Cortes Generales y Asamblea Legislativa regional– (19), la interposición de controversias ante el Tribunal con el objetivo de obstaculizar la acción de gobierno no parece plausible por esta vía; ni tampoco, en términos generales, por un plazo mayor de cinco meses respecto de la acción de los órganos de las comunidades autónomas (art. 161.2 de la Constitución) (20). Si bien, *a contrario*, la judicialización de la política, incluso interponiendo recursos y conflictos basados en peregrinos argumentos de fondo, pero que cumplen con todos los requisitos formales y que obligan al Tribunal a pronunciarse, es una constante desde los albores del Estado autonómico (Aragón, 1986).

En relación con el segundo de los dos extremos mencionados, la imparcialidad del órgano encargado de dirimir los conflictos, se ha encontrado evidencia a tenor de la cual no puede descartarse la imparcialidad del Tribunal Constitucional en la resolución de controversias entre las comunidades autónomas y el Estado central (López Laborda, Rodrigo y Sanz-Arcega, 2018) (21) –los conflictos que se plantean en defensa de la autonomía local son escasísimos– (22). Sin embargo, tal como acontece en cualquier realidad descentralizada, en términos políticos la aceptación de la imparcialidad (y aun de la legitimidad) tanto

de los fallos como de la propia existencia del Tribunal solo es consustancial a las formaciones políticas constitucionalistas.

Por lo que hace a la última de las condiciones expuestas, la duración de los procesos, la sobrecarga del trabajo del Tribunal, acentuada por la ingente cantidad de demandas de amparo que se interponen, precipita que la resolución de las controversias no sea en absoluto ágil. En una de sus primeras sentencias, empero, el Constitucional ya reconocía que «una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva» (STC 26/1983, de 13 de abril, FJ 2). No por casualidad, las dilaciones indebidas devienen uno de los principales motivos que sustentan las condenas a España por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Matia Portilla, 2018). Valga como ilustración adicional los cuatro años que llevó al Tribunal resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006 (Sentencia 31/2010, de 28 de junio).

A tenor de lo antedicho, desde un punto de vista normativo la consecución de un mayor grado de eficiencia en la resolución de las controversias pasaría por el logro de mejores grados de cooperación y coordinación en la negociación política entre los diferentes órganos y niveles de gobierno. Sin embargo, la apuesta de los principales actores del Estado autonómico por la judicialización de la conflictividad precipita una dilación importante en la resolución de las controversias que debe ventilar el Tribunal Constitucional, lastrando un funcionamiento eficiente de las instituciones. O, dicho con

otras palabras, de la realidad se desprende una insuficiencia de recursos del Tribunal para atender todos sus cometidos, cuestión, por otra parte, también extrapolable a la Administración de Justicia en su conjunto (Vázquez Cueto y Gutiérrez López, 2017).

III. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO DESDE LA EFICIENCIA

Esta sección detalla algunas propuestas de reforma del Estado autonómico con el objetivo de conseguir un funcionamiento más eficiente del mismo, cuya mayor efectividad, en todo caso, reside en gran medida en su acometimiento conjunto. A tal fin, con base en la evidencia empírica que se conoce, a continuación, se formulan una serie de recomendaciones *de lege ferenda* respecto de las cinco áreas preferentes que define la Teoría del Federalismo Fiscal para el diseño óptimo de Estados descentralizados: competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos. En este punto, debe ponerse de relieve la naturaleza subjetiva de las propuestas de reforma que se acogen, cualidad inherente al contenido de esta sección, así como, de nuevo, el pleno sentido que cobrarían aquellas de aprobarse en bloque.

Sentado lo anterior, a nuestro juicio, el funcionamiento del Estado autonómico obtendría claras ganancias de eficiencia de aprobarse las siguientes reformas, que desglosamos para cada una de las cinco dimensiones antedichas:

1.º) En el plano competencial, aun asumiendo la naturaleza cooperativa del Estado autonómico,

así como el dinamismo ínsito a cualquier realidad descentralizada, abogamos por la clarificación del diseño competencial. Esta necesidad de clarificación resulta perentoria respecto de tres fenómenos asociados principalmente a la arquitectura competencial actual: la concurrencia, la delegación y transferencia y, por último, la asimetría.

Por lo que hace a las competencias concurrentes entre el Estado central y las comunidades autónomas, resulta necesaria una mayor y mejor explicitación del alcance competencial que tiene cada nivel de gobierno desde el punto de vista funcional y establecer para cada competencia (ámbito material), un criterio claro de identificación del reparto de poder para cada nivel de gobierno entre los atributos de cada función, distinguiendo quién tiene el poder regulatorio tanto en su vertiente legislativa como reglamentaria, la obligación de financiación y la obligación del desempeño o provisión de los servicios. La utilización consensuada del instrumento que constituyen las leyes de armonización (art. 150.3 CE) podría facilitar la clarificación de las competencias, incorporando toda la jurisprudencia constitucional. Esta norma, que podría ser utilizada como referencia tanto para los gobernantes como para los ciudadanos, debería ir acompañada de los suficientes anexos explicativos donde respecto de cada competencia concurrente (Educación, Sanidad, etc.) se recogiera con claridad el reparto del poder –regulatorio, de financiación y de ejecución...– entre niveles de gobierno. Desde un punto de vista práctico y dentro de la mejor práctica internacional, la clarificación de las responsabi-

lidades para cada atributo puede requerir el desdoblamiento de funciones en subfunciones y en tantas etapas como sea necesario hasta llegar a una asignación de responsabilidades donde no haya solapamiento entre distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, y respecto del nivel local de gobierno, se defiende la supresión de las entidades locales supramunicipales, a salvo de mancomunidades y provincias, entendidas estas últimas como municipios de municipios; en concreto, exclusivamente respecto de aquellos con una población inferior a 20.000 habitantes y en donde debe ser posible la delegación de responsabilidades hacia arriba por falta de capacidad administrativa o escala inadecuada de los Gobiernos locales de menor tamaño. En paralelo, se comparte la necesidad de ampliar «las competencias de las entidades locales en servicios de proximidad al ciudadano» (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018: 35) invocando el «principio de subsidiariedad», tal como ha sido desarrollado por el Consejo de Europa y la Carta Europea de la Autonomía Local. Además, debe eliminarse cualquier cláusula indeterminada de atribución competencial, como la contenida en el artículo 25.1 LRBRL y debe realizarse un mayor esfuerzo para armonizar la legislación a nivel nacional regional en políticas sectoriales y la normativa en materias competenciales.

En segundo lugar, el abuso de la delegación y de la transferencia de competencias entre niveles de gobierno no deviene sino una perversión del diseño competencial, contribuyendo a la asimetría y a la ininteligibilidad en la práctica y cara a la rendi-

ción de cuentas a los ciudadanos de las responsabilidades que asume cada nivel de gobierno. Por ello, y, en relación con la delegación, si este instrumento se ha probado exitoso respecto de algunas materias, estas deberían adscribirse definitivamente al nivel –regional o local– que las esté desempeñando, bien a través de la modificación del artículo 148 de la Constitución, bien mediante una reforma de la Ley de Bases del Régimen Local. En todo caso, las pérdidas de eficiencia y la asimetría injustificada que genera una delegación heterogénea entre comunidades autónomas deben corregirse. Con otras palabras, el instrumento de la delegación puede, y debe, emplearse para conocer si la gestión autonómica de una materia genera ganancias de eficiencia, delegando su ejercicio –a modo de experiencia piloto– en una Comunidad, para, sobre la base de ello, delegar (o no) dicha materia al conjunto de ellas.

Por su parte, la transferencia de la titularidad de competencias que posibilita el artículo 150.2 debería suprimirse, derogando este inciso. Toda ampliación del marco competencial autonómico, de producirse, debe encauzarse a través de una reforma estatutaria.

En tercer y último término, la asimetría competencial horizontal como motor de una continuada descentralización resulta un elemento difícil de reconducir, debido a la facilidad de uso del argumento del «agravio comparativo entre territorios» y, especialmente, debido al mayor protagonismo político parlamentario de partidos que defienden intereses territoriales (nacionalistas y regionalistas). Sin embargo, la descentralización no debe fun-

damentarse en el mero agravio comparativo y debe potenciarse cuando existen claros argumentos de eficiencia en la provisión de servicios y cuando la misma permite mantener las mínimas garantías de equidad territorial, de solidaridad interterritorial y de unidad de mercado.

En consecuencia, creemos que la única asimetría admisible desde el punto de vista de la eficiencia con el marco constitucional actual son los hechos diferenciales. Respecto del resto de materias, todas las comunidades autónomas deben avanzar en paralelo.

2.º) Por lo que hace a los sistemas de financiación, debe partirse de su reforma conjunta y tras haber mejorado la claridad en la distribución competencial. El reparto de las competencias de gasto y de ingreso debe comprometer simultáneamente a los distintos niveles de gobierno para evitar problemas relevantes de desequilibrio vertical y para introducir mejoras de cogobernanza. Esta negociación multinivel de la financiación y el abordaje conjunto de los sistemas de financiación regional y local han sido carencias clásicas del contexto español.

Con base en lo anterior, se realizan las siguientes propuestas:

– Respecto a los problemas generados por la asimetría en los sistemas de financiación se propone modificar la metodología de cálculo del cupo y la aportación, de forma que los territorios forales contribuyan a la nivelación y a la solidaridad interregional. Al efecto también coadyuvaría la inclusión de cambios en la metodología de ajuste

utilizada para liquidar la recaudación definitiva del IVA y otros impuestos indirectos. Resulta probable que incorporando este tipo de cambios de aplicación efectiva se pudieran corregir, al menos parcialmente, las desigualdades territoriales de financiación observada, las carencias de contribución a la solidaridad total y los incentivos de otros territorios a lograr regímenes similares. Todas ellas son medidas necesarias que ayudarían a disminuir el impacto del grave problema de base que supone la asimetría en la asignación de ingresos. A más largo plazo, sería muy deseable explorar posibles avenidas para la eliminación de esa asimetría fundamental.

– Por lo que hace a la aprobación de mejoras en la autonomía tributaria, se recomienda la delimitación del poder fiscal de los Gobiernos subcentrales –regionales y locales– a una lista cerrada de tributos, que podría ser revisada y ampliada para obtener ganancias de autonomía y responsabilidad, como, por ejemplo, a través de la incorporación de tramos autonómicos colegiados en IVA e impuestos especiales (Martínez Vázquez, Tránchez Martín y Sanz-Arcega, 2019). En todo caso, es necesaria una reforma del diseño de esta cesión de impuesto restringiendo el ejercicio de la autonomía tributaria a tipos impositivos, y fijando en una ley estatal los tipos mínimos y máximos para cada impuesto para evitar la deslocalización de recursos y el fenómeno de *race to the bottom*.

– Respecto de la nivelación, se aboga por la entronización de un único fondo de nivelación con una sola fórmula de reparto (que refleje las disparidades interterritoriales en necesidades de gasto y capacidad fiscal), de

la que pueda deducirse de forma transparente el tipo de nivelación acordada y la forma de lograrla y sin llegar al reordenamiento de las comunidades. En todo caso, las comunidades forales deberán contribuir a este fondo en las mismas condiciones que el resto de Comunidades.

– En lo atinente al marco institucional de diseño e implementación de las reglas fiscales, resulta necesario introducir modificaciones en el marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas establecido en la LOEPSF (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). El establecimiento de mecanismos de monitorización de las reglas y sistemas de alerta temprana pueden mejorar enormemente la eficacia de las medidas preventivas. Por otro lado, las medidas correctivas, verbigracia los Planes de Saneamiento Económico Financiero y los Planes de Reequilibrio, deben contar con mayor seguimiento y un cierto elemento punitivo, que evite que devengan una mera aprobación inercial formal.

– Respecto de los órganos de cooperación financiera –Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local– el Estado central debería observar una disminución de su influencia que elimine su capacidad de veto y, por ende, la sensación de que opera con criterios arbitrarios, por ejemplo, aceptando que los acuerdos, especialmente los relativos a la fijación de límites de déficit y deuda, deban aprobarse por una mayoría cualificada de votos, por ejemplo, con un doble umbral de miembros y población representada, a semejanza del sistema imperante en el Consejo Europeo.

3.º) Específicamente respecto de las relaciones intergubernamentales y la cooperación, se comparte, en primer lugar, que debe establecerse la obligatoriedad de asistencia a los foros intergubernamentales reglados, especialmente por lo que se refiere a la participación de todos los presidentes autonómicos en la Conferencia de Presidentes (Tajadura, 2018).

En segundo lugar, de acometerse la reforma electoral que se prescribe *infra*, podría constituirse un Senado *à la Bundesrat*, en el que fuesen los Gobiernos regionales los representados en aquel, delimitando sus competencias legislativas a aquellas materias que no fueren exclusivas del Estado central (cuya aprobación residiría exclusivamente en el Congreso de los Diputados).

En tercer lugar, para evitar el bloqueo en la renovación de órganos constitucionales respecto de aquellos cargos del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que deban ser nombrados a propuesta de las Cortes Generales, se aboga por la regulación de un procedimiento de renovación automática, con plazos para la presentación de candidatos con suficiente antelación respecto de la expiración del mandato de los miembros salientes y de entre los que necesariamente deberán ser escogidos los nuevos magistrados y vocales.

Por último, en relación con la eventualidad de una investidura fallida, se defiende la reforma del artículo 99 de la Constitución que evite la tentación de utilizar torticeramente la posibilidad de una repetición electoral. Al efecto, a semejanza de lo que prescribe el artículo 165 del Reglamento del Parlamento

Vasco, en última instancia sería investido presidente el candidato que concite más síes de entre los diputados electos del Congreso.

4.º) En lo atinente al plano conflictual, la carga de trabajo del Tribunal Constitucional recomienda que se acometa una ampliación de la plantilla de sus letrados, dotando más plazas permanentes. La opción de incrementar el número de magistrados parece menos eficiente, por cuanto comprometería la unicidad de la jurisprudencia constitucional.

5.º) Finalmente, por lo que se refiere a la acción de los partidos políticos, la evidencia empírica es contundente en relación con las bondades que, para un eficiente funcionamiento de realidades descentralizadas, presente la existencia de un sistema de partidos de ámbito nacional respecto de otro en el que corrientes políticas nacionalistas/regionalistas se erijan en bisagras parlamentarias de los órganos legislativos centrales. Al efecto, partiendo de la regulación plural del instituto jurídico de la barrera electoral en las leyes autonómicas (Gálvez, 2020), así como, específicamente, de la constitucionalidad de la legislación electoral canaria (Cuesta López, 2020), proponemos la fijación de un umbral de votos a nivel nacional en las elecciones generales, de entre el 3 y el 5 por 100. Lejos de interdecir la participación política de opciones políticas de ámbito regional, esta medida incentivaría que aquellas se presentasen agrupadas, motivando una mayor consideración de los intereses generales (23).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del marco conceptual que proporciona la Teoría del Fe-

deralismo Fiscal, a tenor de la cual son cinco dimensiones principales las que perfilan cualquier realidad descentralizada –competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos–, el primer objetivo de este trabajo dirige su atención al diagnóstico de las debilidades institucionales del Estado autonómico. Acto seguido, con base en el análisis anterior, se ha procedido a relatar un conjunto de propuestas de reforma que, tomadas conjuntamente en consideración, incrementarían la eficiencia del Estado autonómico. En consecuencia, la amplitud del objeto de estudio y la naturaleza subjetiva de las recomendaciones que se formulan obligan a poner de relieve la selección personal de los temas abordados en este trabajo.

Llegados a este punto, la literatura señala pacíficamente la capitalidad del diseño institucional para el crecimiento económico y, por ende, para el bienestar de las sociedades (ilustrativamente, North, 1991 y 1994). Con todo, el funcionamiento exitoso de cualquier Estado descentralizado reside no solo en el mero diseño de instituciones que favorezcan la eficiencia y la eficacia del sector público, sino en que los actores principales que ostentan la dirección política del Estado, con especial mención por lo que hace a los partidos políticos, muestren un comportamiento presidido por la buena gestión y la lealtad mutua (sirvan como ejemplos respectivos, Álvarez Álvarez, 2002; y García-Gómez, Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2019). Pero esa es una historia para otra ocasión.

NOTAS

(*) EDUARDO SANZ-ARCEGA agradece la financiación del Gobierno de Aragón –Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública)–.

(1) *Stricto sensu*, por órganos constitucionales del Estado la doctrina jurídica acepta como tales «aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución» (GARCÍA PELAYO, 1981, p. 13). Es decir, son los órganos que directamente participan en la «dirección política del Estado» (*ibid.*, 22). Dada la fecha en la que se publicó el trabajo, GARCÍA PELAYO no tomaba en consideración las instituciones políticas de las comunidades autónomas, en un tiempo en el que incluso llegó a afirmarse la presunta «desconstitucionalización» de la forma de Estado (CRUZ VILLALÓN, 1981). Sin embargo, y tomando como punto de partida la propia definición de órganos constitucionales, tanto el *status* como las competencias esenciales de las CC. AA. se encuentran delimitadas fundamentalmente en el Título VIII de la Constitución, eso sí, quedando su materialización al albur del ejercicio del principio dispositivo. En segundo lugar, la capacidad política que ostentan las asambleas y ejecutivos autonómicos parece escasamente discutible. Y, en adición a lo expuesto, resulta pacífica en la doctrina la inclusión de los estatutos de autonomía dentro del Bloque de constitucionalidad (ilustrativamente, RUBIO LLORENTE, 1989). Por todo ello, hemos optado por acoger en nuestro análisis las instituciones políticas regionales, aupándolas a la categoría de órganos constitucionales. Dicho lo cual, *a contrario*, la naturaleza legal de la autonomía local, dada la indeterminación jurídica del concepto de garantía institucional/constitucional consagrado, respectivamente, en la Constitución (art. 140) y por la jurisprudencia constitucional, no avala su entronización como órgano constitucional, si bien, por su importancia para un funcionamiento eficiente del Estado autonómico, sí atenderemos también las debilidades institucionales más predicadas de las entidades locales.

(2) Para una extensión acerca de la realidad única que constituye cada experiencia federal, véase BLANCO VALDÉS (2012). Específicamente sobre el caso español puede verse el reciente trabajo de SALA (2013).

(3) Entendiendo por populismo un pseudodiscurso que combina argumentos *anti-establishment*, la arrogancia de erigirse en portavoz del pueblo frente a las élites, la oposición a la globalización y, en su caso, también con una derivada argumental que manifiesta una inclinación en contra de las bases de la democracia liberal (RODRIG, 2018: 12) –en ocasiones, en franco cuestionamiento tanto de la separación de poderes como de la economía de mercado–.

(4) La problemática de la financiación se aborda de forma específica en el siguiente epígrafe.

(5) TORNOS MAS (1995), siguiendo la estela de la Sentencia del TC 132/1989, señala los elementos configuradores de una competencia: se compone de: a) ámbito material –actividad o ámbito de la vida social a la que afecta, por ejemplo, educación, salud, etc.–; b) ámbito funcional, grado de ejercicio realizado sobre dicha competencia, por ejemplo, función legislativa, reglamentaria o ejecutiva; y c) ámbito territorial –ámbito de aplicación espacial sobre el que se ejerce–. En el caso español, siguiendo un criterio basado en el reparto del ámbito funcional se pueden distinguir las siguientes categorías: 1) *Competencias exclusivas*: aquellas reservadas a un único nivel de gobierno poseyendo este la totalidad del ámbito material, funcional y territorial; 2) *Competencias concurrentes*: aquellas en las que el Gobierno central tiene la potestad sobre la legislación básica de esa materia y los Gobiernos subcentrales elaboran la legislación de desarrollo, la reglamentación y ejecución de la misma; 3) *Competencias compartidas*; aquellas en las que el Gobierno central tiene la potestad de legislación básica y de desarrollo sobre una materia y los Gobiernos subcentrales las funciones de reglamentación y ejecución; 4) *Competencias indistintas*: aquellas en las que tanto el Gobierno central como los subcentrales pueden ejercer las mismas funciones sobre una materia (por ejemplo, Cultura).

(6) «Circunstancia o un conjunto de rasgos diferenciadores de una comunidad autónoma respecto a otra u otras, constante en su historia, aglutinador y referente simbólico de la voluntad de sus ciudadanos y que ha sido reconocido constitucionalmente, constituyendo un límite a la uniformidad» (SEIJAS, 1999).

(7) Curiosamente, el diseño inicial de dos niveles de autogobierno (arts. 143 y 151 de la Constitución) –que, según se había previsto tácitamente por la Constituyente, solo resultaría cualificado para Cataluña, Galicia y País Vasco– se basaba en una fecha, más que en la estricta demanda de autogobierno durante la Segunda República o en los albores de la Transición. Con otras palabras, la calidad del autogobierno inicial vino determinada por la fecha del golpe de Estado del 17 y 18 de julio de 1936. La implosión de este diseño fue inmediata. Como es sabido, Andalucía accedió a la autonomía por la vía reforzada del 151, al tiempo que Canarias, Valencia y Navarra lograron casi *ab initio* un techo competencial equiparable al nivel cualificado de autonomía.

(8) Es la consabida práctica de «echarse la culpa» entre niveles de gobierno, común a cualquier realidad descentralizada (MAESTAS *et al.*, 2008; TILLEY y HOBOLT, 2011).

(9) El concepto clásico de «Restricción presupuestaria blanda» (KORNAL, 1986) se aplica a la situación en la que un agente económico incrementa su gasto y lo financia con acumulación de deuda, con la esperanza de que

será rescatado por otro agente en el futuro. En el contexto de Estados multinivel, esta situación ocurre cuando los Gobiernos subcentrales aumentan el gasto financiándolo con deuda, porque mantienen una expectativa razonable de que ante eventuales dificultades financieras futuras, el Gobierno central acudiría a su rescate.

(10) Entendido en el sentido de *Vertical Fiscal Gap* (BOADWAY y SHAH, 2009) como aquella situación en la que existe desequilibrio entre distintos niveles de gobierno en cuanto a la relación que presentan entre los recursos asignados y las necesidades de gasto que deben cubrir. De este modo algunos Gobiernos (normalmente subcentrales) tienen carencias de recursos para cubrir sus necesidades de gasto mientras que otros (normalmente el Gobierno central) presenta un exceso de recursos para cubrir sus necesidades de gasto. Normalmente la forma de corregir estos desequilibrios verticales es mediante la reasignación de competencias y recursos o a través de transferencias verticales.

(11) Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF en adelante.

(12) De hecho, no termina de estar claro si en el proceso de negociación de un sistema de financiación priman las consideraciones multilaterales o los elementos de negociación bilateral.

(13) Los criterios de reparto del nuevo Fondo COVID-19, creado por el Real Decreto Ley 22/2020, de 16 de julio, constituyen un ejemplo más de esta praxis.

(14) En un reciente trabajo, incluso se ha observado evidencia acerca de una relación entre corrupción y fragmentación política en un contexto globalizado de creciente protagonismo de los Ejecutivos en detrimento de los Legislativos (SÁENZ DE VITERI y BJØRNSKOV, 2020).

(15) Para una comparativa entre los mecanismos de cooperación intergubernamentales regulados en España y en Derecho comparado, véase RUIZ GONZÁLEZ (2012).

(16) El Título III (arts. 140 a 158) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula con profusión todo un conjunto de acciones concretas en las que plasmar la cooperación, tanto horizontal como vertical, entre Administraciones, dedicándole especial atención a los dos foros intergubernamentales principales: la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales. Respecto de estas últimas, destaca la heterogeneidad de cada uno de los reglamentos internos que regula su respectivo funcionamiento (sobre esta cuestión, véase DUQUE VILLANUEVA, 2007).

(17) Si entre 2004, cuando se instituyó, y 2019 solo se celebraron seis encuentros, úni-

camente entre marzo y octubre de 2020, al calor de la pandemia COVID-19, han tenido lugar diecisiete.

(18) Y ello, con independencia de la incapacidad de poder regular un mecanismo de selección de candidatos impermeable a su pervisión, que en la práctica ha propiciado que las renovaciones en la selección de miembros de instituciones centrales del Estado sigan una lógica más parecida al reparto de cromos que a la búsqueda de perfiles que conciten el mayor número de apoyos. Respecto del Tribunal Constitucional, a modo de ejemplo, en un trabajo reciente FERNÁNDEZ FARRERES (2015) expone diversos procedimientos de elección, todos, en mayor o menor medida, susceptibles de lotización.

(19) Y aun triple, en aquellos casos en los que la promulgación depende de un referéndum.

(20) De acuerdo con el precepto citado, «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

(21) Hecho al que, sin duda ninguna, ayuda el arreglo institucional interno del Tribunal, a tenor del cual la designación del magistrado ponente en cada proceso sigue «un turno establecido sobre la base de criterios objetivos» (AHUMADA, 2000, p. 171).

(22) De acuerdo con los datos que proporciona la base del Tribunal Constitucional, desde la introducción de este instrumento procesal en 2000 (Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero) no se ha dictado ni una sentencia al año.

(23) A *contrario*, la toma en consideración de intereses nacionales en las elecciones regionales parece que ya acaece con respecto a los partidos de ámbito nacional (CABEZA, GÓMEZ y ALONSO, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA RUIZ, M. A. (2000). La regla de la mayoría y la formulación de doctrina constitucional. Rationes decidendi en la STC 136/1999. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58, pp. 155-188.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2002). Lealtad constitucional y partidos políticos. *Teoría y Realidad Constitucional* (10-11), 2002-2003, pp. 445-468.

<p>ARAGÓN, M. (1987). ¿Estado jurisdiccional autonómico? <i>Revista Vasca de Administración Pública</i>, 16, pp. 7-12.</p> <p>ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2016). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2015. <i>Documentos de Trabajo</i>, 25/2016. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIReF (2019). <i>Los programas de rentas mínimas en España</i>. Madrid: AIReF.</p> <p>BAHL, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. <i>Working Paper</i>, 99-1 AYSPTS. Georgia State University.</p> <p>BLANCO VALDÉS, R. L. (2012). <i>Los rostros del federalismo</i>. Madrid: Alianza Editorial.</p> <p>BOADWAY, R. y SHAH, A., EDS. (2007). <i>Intergovernmental Transfers: Principles and Practice</i>. Washington D.C.: World Bank.</p> <p>— (2009). <i>Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance</i>. Cambridge, MA: Cambridge University Press.</p> <p>CABEZA PÉREZ, L., GÓMEZ FORTES, B. y ALONSO SÁENZ DE OGER, S. (2016). How National Parties Nationalize Regional Elections: The Case of Spain. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 47(1), pp. 1-22.</p> <p>CASAHUGA VINARELL, A. (1982). La invalidez general del teorema de la descentralización. <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, 20, pp. 37-52.</p> <p>COMISIÓN DE EXPERTOS (2017). <i>Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica</i>. Ministerio de Hacienda y Función Pública. http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf</p> <p>CRUZ VILLALÓN, P. (1981). La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. <i>Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense</i>, 4, pp. 53-63.</p>	<p>CUESTA LÓPEZ, V. (2020). Reforma electoral en Canarias: Génesis, alcance, implementación e incidencia práctica. <i>Teoría y Realidad Constitucional</i>, 45, pp. 429-449.</p> <p>DEJUÁN, D. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2019). Quality of Enforcement and investment decisions, firm-level evidence from Spain. <i>Working Papers</i>, n.º 1927, Banco de España.</p> <p>DUQUE VILLANUEVA, J. C. (2007). Las conferencias sectoriales. <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 79, pp. 113-153.</p> <p>FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional. <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 105, pp. 13-49.</p> <p>FINKE, P., MÜLLER, M. M., SOURIS, A. y STURM, R. (2020). Representation of Partisan, Territorial, and Institutional Interests in Second Chambers: Evidence from the German Bundesrat and its Committees. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 50(2), pp. 213-236.</p> <p>GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2020). Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos. <i>Teoría y Realidad Constitucional</i>, 45, pp. 325-349.</p> <p>GARCÍA PELAYO, M. (1981). El status del Tribunal Constitucional. <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 1(1), pp. 11-34.</p> <p>GARCÍA ROCA, J., ED. (2014). <i>Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate</i>. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.</p> <p>GARCÍA-GÓMEZ, R., ONRUBIA, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2019). Is Public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments. <i>Economics and Business Letters</i>, 8(2), pp. 74-84.</p> <p>GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. <i>Cuadernos Manuel Giménez Abad</i>, 7, pp. 57-69.</p> <p>GOELZHAUSER, G. y KONISKY, D. M. (2020). The State of American Federalism 2019-2020: Polarized and Punitive Intergovernmental Relations. <i>Publius</i>:</p>	<p><i>The Journal of Federalism</i>, 50(3), pp. 311-343.</p> <p>GUTIÉRREZ LÓPEZ, F. (2016). <i>Gasto público y funcionamiento de la justicia en España entre 2004 y 2013. Especial referencia a la comunidad autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos</i>. Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla.</p> <p>HAMELEERS, M., BOS, L. y DE VREESE C. H. (2017). «They did it»: The Effects of Emotionalized Blame Attribution in Populist Communication. <i>Communication Research</i>, 44(6), pp. 870-900.</p> <p>HANKLA, C. R., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y PONCE-RODRÍGUEZ, R. A. (2019). <i>Local Accountability and National Coordination in Fiscal Federalism</i>. Cheltenham (Reino Unido) y Northampton, MA (EE. UU.): Edward Elgar.</p> <p>HERRERO ALCALDE, A., GOENAGA RUIZ DE ZUAZU, M. y TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. (2018). Revisiting responsibility attribution within multilevel governments: the role of information. <i>Hacienda Pública Española/Review of Public Economics</i>, 226, pp. 37-58.</p> <p>HEVIA GARCÍA, C. E. (2020). <i>La regla de gasto en la Administración Local. El caso del Ayuntamiento de Zamora</i>. Trabajo Fin de Máster en Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación, UNED.</p> <p>IVIELab (2020). <i>Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal</i>. Valencia: IVIE.</p> <p>KORNAI, J. (1986). The Soft Budget Constraint. <i>Kyklos</i>, 39(1), pp. 3-30.</p> <p>LAGO-PEÑAS, I. y LAGO-PEÑAS, S. (2009). Does the nationalization of party systems affect the composition of public spending? <i>Economics of Governance</i>, 10, pp. 85-98.</p> <p>LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2019). Mobility of top income taxpayers in response to regional differences in personal taxes: Evidence from Spain. Mimeo.</p> <p>— (2015). Attribution of regional responsibilities for public services and citizens' support for decentralisation: Evidence for Spain. <i>Revista Española de Investigaciones Sociológicas</i>, 152, pp. 65-86.</p>
--	---	--

<p>LÓPEZ-LABORDA, J., RODRIGO, F. y SANZ-ARCEGA, E. (2020). Who knows whom we pay taxes to? Tax visibility in a decentralized country: The case of Spain. <i>Estudios sobre la Economía Española</i>, 2020/15. Fedea.</p> <p>— (2018). Is the Spanish Constitutional Court an instrument of the central government against the Autonomous Communities? <i>Constitutional Political Economy</i>, 29(3), pp. 317-337.</p> <p>MAESTAS, C. D., ATKENSON, L. R., CROOM, T. y BRYANT, L. A. (2008). Shifting the Blame: Federalism, Media, and Public Assignment of Blame Following Hurricane Katrina. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 38(4), pp. 609-632.</p> <p>MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2015). Tax Assignments at the Regional and Local Levels. En A. ENTHISHAM y G. BROSIÓ (eds.), <i>Handbook of Multilevel Finance</i>. Cheltenham (UK): Edward Elgar.</p> <p>MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. y SEARLE, B., EDS. (2007). <i>Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers</i>. Springer.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. y SANZ-ARCEGA, E. (2019). A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 96, pp. 89-106.</p> <p>MATIA PORTILLA, F. J. (2018). Examen de las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo que afectan al Reino de España. <i>Teoría y Realidad Constitucional</i>, 42, pp. 273-310.</p> <p>— (2011). La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado. <i>Revista Jurídica de Castilla y León</i>, 23, pp. 105-144.</p> <p>MUÑOZ MACHADO, S. (2006). <i>El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)</i>. Madrid: Iustel.</p> <p>MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 92, pp. 19-37.</p>	<p>MUSGRAVE, R. A. (1959). <i>The Theory of Public Finance</i>. Nueva York: McGraw Hill.</p> <p>NORTH, D. C. (1991). Institutions. <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 5(1), pp. 97-112.</p> <p>— (1994). Economic Performance Through Time. <i>American Economic Review</i>, 84(3), pp. 359-368.</p> <p>OATES, W. E. (1972): <i>Fiscal Federalism</i>. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.</p> <p>OLSON, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. <i>American Economic Review</i>, 49, pp. 479-487.</p> <p>PONCE-RODRÍGUEZ, R. A., HANKLA, C. R., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y HEREDIA-ORTIZ, E. (2020). The Politics of Fiscal Federalism: Building a Stronger Decentralization Theorem. <i>Journal of Theoretical Politics</i>, 32(4), pp. 605-639.</p> <p>— (2018). Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the Provision of Local Public Goods. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 48(4), pp. 523-558.</p> <p>RODRÍK, D. (2018). Populism and the economics of globalization. <i>Journal of International Business Policy</i>, 1(1-2), pp. 12-33.</p> <p>RUBIO LLORENTE, F. (1989). El bloque de constitucionalidad. <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 27, pp. 9-37.</p> <p>RUIZ GONZÁLEZ, J. G. (2012). La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas. <i>REAF, Revista d'Estudis Autònomic i Federals</i>, 15, pp. 287-328.</p> <p>SÁENZ DE VITERI VÁZQUEZ, A. y BJØRNSKOV, C. (2020). Constitutional power concentration and corruption: evidence from Latin America and the Caribbean. <i>Constitutional Political Economy</i>, 31, pp. 509-536.</p> <p>SALA, G. (2013). Federalism without adjectives in Spain. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 44(1), pp. 10-134.</p>	<p>— (2010). <i>Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain</i>. Tesis doctoral, Yale University.</p> <p>SALVADOR CRESPO, M. y SANZ-ARCEGA, E. (2016). Las reformas competenciales como reformas de la financiación: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como caso de estudio. <i>Tributos Locales</i>, 126, pp. 33-39.</p> <p>SEIJAS VILLADANGOS, E. (1999). «Hecho diferencial» asimetrías y disimetrías. <i>Debates Constitucionales</i>, 2.</p> <p>SIMÓN, P., SACCHI, A. y LAGO-PÉÑAS, S. (2018). Who Honours the Rules of Federalism? Party System Nationalisation and Fiscal Performance. <i>Political Studies</i>, 66(2), pp. 265-286.</p> <p>TAJADURA TEJADA, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. <i>Revista de Derecho Político</i>, 101, pp. 549-572.</p> <p>— (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines. <i>Anuario Jurídico de La Rioja</i>, 8, pp. 73-104.</p> <p>TER-MINASSIAN, T. (1997). <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>. Washington DC.: Fondo Monetario Internacional.</p> <p>TILLEY, J. y HOBOLT, S. (2011). Is the Government to Blame? An Experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility. <i>The Journal of Politics</i>, 73(2), pp. 1-15.</p> <p>TORNOS MAS, J. (1995). Administración estatal y autonómica. <i>Revista catalana de Dret Públic</i>, 20, pp. 133-140.</p> <p>TRÁNCHEZ, J. M., MARTÍN, J., FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, I., ALONSO, D., y RODRÍGUEZ, A. (2011). Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía. <i>Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales</i>, 25/2011.</p> <p>TUDELA ARANDA, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. <i>Revista de Derecho Político</i>, 101, pp. 431-460.</p>
--	--	---

<p>VÁZQUEZ CUETO, M. J., y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (2017). ¿Está justificada la mala imagen de la Administración de Justicia española? ¿Es un problema de inversión?: Una comparativa europea mediante el análisis DEA. <i>Revista de Estudios Empresariales</i>, 2, pp. 28-47.</p>	<p>WEAVER, R. K. (2020). Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 50(2), pp. 157-187.</p> <p>ZABALZA, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2017). The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System. <i>Investigaciones regionales:</i></p>	<p><i>Journal of Regional Research</i>, 37, pp. 119-152.</p> <p>ZABALZA, A. (2020). The Provision of Public Services under Conditions of Financial Stress: Evidence from Spanish Autonomous Communities. <i>Hacienda Pública Española/Review of Public Economics</i>, 236(1), pp. 65-104.</p>
---	---	---