
Elementos competitivos del régimen local en las recientes reformas estatutarias

Vanessa Suelte Cock

Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana.

Actualmente investigadora invitada del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Freiburg (Alemania)

1. Introducción

- 1.1. Concepto y práctica del federalismo competitivo
- 1.2. Críticas a la operación del federalismo competitivo
- 1.3. Elementos efectivos en la práctica

2. La competencia entre los gobiernos locales en España

- 2.1. En el marco de los estatutos de autonomía
 - 2.1.1. Regulaciones en torno a la organización territorial.
 - 2.1.2. Competencias del régimen local.
 - 2.1.3. La regulación de las finanzas y la suficiencia financiera.
 - 2.1.4. Mecanismos cooperativos
- 2.2. Controversias en torno a la inclusión del régimen local en los estatutos de autonomía

3. Conclusiones

Bibliografía

1. 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, medioambiental o de gobierno local.¹ Estos factores

llevan a que el debate en la literatura sobre federalismo,² en los años noventa, gire alrededor de la devolución de competencias a los gobiernos regionales y locales, con las cuales tendrían más margen para tomar decisiones en sus ámbitos territoriales. Se proponía, con ello, ajustar estos gobiernos a las nuevas necesidades de los individuos de contar con gobiernos más cercanos, y a la vez integrados en un escenario mundial más interdependiente económicamente,³ así como fijar un equilibrio de poder político entre los diferentes niveles de gobierno,⁴ pues con el federalismo cooperativo existía un predominio del Gobierno central.⁵ En este sentido, el federalismo competitivo es

1. BERNARD, Auby, "Globalización y Descentralización", *Revista de Administración Pública*, núm. 156, septiembre-diciembre 2001, p. 8

2. VOLDEN, Craig, "Entrusting the States with Welfare Reform", en FEREJOHN, John y WEINGAST, Barry R. (ed.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?*, Hoover Institution Press, Stanford, 1997.

3. WATTS, Ronald L, *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999, p. 27.

4. Así lo señalan: FEREJOHN, John y WEINGAST, Barry R. (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", *New England Economic Review*, mayo/junio de 1998. Y "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy", en KENYON, Daphne A., KINKAID, John (ed.), *Competition among State and Local Governments*, Urban Institute Press, 1991, p. 65-86.

5. ZIMMERMAN, Joseph, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power, Studies in Federalism*, Murray Forsyth (ed.), Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992.

un concepto que se propone trasladar la aproximación económica del libre mercado de bienes públicos a un horizonte político, a la vez que 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.

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 los cuales los gobiernos nacionales intervienen directamente para contrarrestar dichas dificultades y aliviar sus efectos, dejando a los gobiernos regionales y locales la implementación de las medidas, bajo mecanismos cooperativos. No obstante, mediante las propuestas competitivas de participación en la configuración de la política pública nacional y la innovación en su formulación, los estados federados y los 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. Para realizar dicho recorrido, se parte del

supuesto de que el sistema autonómico es un proceso federal, en donde el régimen local se está regionalizando, es decir, las competencias en materia local se están trasladando al ámbito regional.⁶ Con ello, los nuevos estatutos de autonomía acomodan sus regulaciones a los perfiles federales que presenta el sistema autonómico.⁷

1.1. Concepto y práctica 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 federados 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, centradas en las relaciones presentes en un Estado-Nación, el federalismo competitivo se centra en la existencia de competencia entre los diversos niveles de gobierno,⁸ es decir, pone el 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 1956.⁹ El modelo propuesto por Tiebout se refería a

6. 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, p. 387.

7. Como proceso postmoderno federal lo califica ELAZAR, Daniel, *Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, 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 autonómico, 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 Montecorvo, Madrid, 2003; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Los fundamentos constitucionales del Estado", *Revista española de Derecho Constitucional*, año 18, núm. 52, 1998; 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, 1997; GONZÁLEZ ENCINAR, "El Estado federal asimétrico", *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 1, 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, 2005; TRUJILLO, Gumersindo, "Las CCAA, estatus constitucional y forma de Estado", en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (ed.), *Administraciones Públicas y la Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, 232-233, 1993; CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La reforma del Estado de las autonomías", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2006. Del mismo modo, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA pasó de calificarlo como compuesto a federal, en "El Estado autonómico en perspectiva", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124, 2004. Como variante del Estado compuesto lo definen: MORENO, Luis, *La federalización de España, poder político y territorio*, Siglo XXI editores, Madrid, 1997; LÓPEZ GARRIDO, Diego, (et al.), *El Estado autonómico como variante del Estado compuesto*, Nuevo Derecho Constitucional Comparado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

8. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, Lexington Books, Estados Unidos de América, 1991, p. 3 y ss.

9. TIEBOUT, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, núm. 64, octubre 1956, p. 416-424.

los gobiernos locales y a las áreas metropolitanas. Acorde con su teoría, los gobiernos 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 entidad territorial elegida. De este modo, "cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor variación haya entre ellas, más fácil será para el elector satisfacer sus necesidades."¹⁰ Dye agrega que, en la actualidad (desde los años noventa), no solo 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 a sus ámbitos territoriales estas inversiones, que les pueden significar importantes réditos.¹¹

Una de las más importantes características del modelo de Tiebout es 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 voten por el mejor precio en la prestación de bienes públicos.¹² 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 solo 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."¹³ A la teoría de Tiebout contribuyó Oates, quien, a través de su teorema de la descentralización,¹⁴ demostró que 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.¹⁵

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 solo nivel, el monopolio de los bienes públicos; 2) los costes de los servicios y bienes públicos deben ser iguales a los ingresos provenientes de los contribuyentes en cada circunscripción territorial; 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 puede satisfacer mejor su demanda. En dichos sistemas diversos, los contribuyentes eligen los bienes públicos y los servicios que ellos prefieren, así como el precio que pagan por ellos. Como 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, esta 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 externalizados, es decir, asumidos por el Gobierno nacional y trasladados a los impuestos nacionales.¹⁶

10. *Ibidem*.

11. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, *op. cit.*, p. 16.

12. TIEBOUT, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *op. cit.*, p. 416-424.

13. *Ibidem*.

14. OATES, Wallace, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, núm. 75, 1985, p. 748-757.

15. Posteriormente están las teorías de Wilson (*A Theory of Interregional Tax Competition*, 1986) y de Zodrow Miezowski (*Pigou, Tiebout, 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 les siguió una vasta literatura en competencia intergubernamental, en donde se afirmaba que la competencia entre gobiernos generaba eficiencia. Ver al respecto a WILSON, John D., "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, núm. 52, 1999, p. 269-304.

16. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, Lexington Books, Estados Unidos de América, 1991, p. 5.

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 el nivel de esos servicios y sus costos. A su vez, deben poder competir en regulaciones de las actividades privadas, y sobre 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 circunscripción elegida.¹⁷ En términos de Saskia Sassen, el federalismo competitivo promueve un proceso de “desnacionalización”,¹⁸ proceso acorde con la época global en la que vivimos.

La competencia fuerza a los gobiernos a rebajar costos en la provisión de bienes públicos, y con ello 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.¹⁹

El federalismo competitivo recoge, desde una formulación teórica, las demandas de devolución de poderes

a 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.²⁰ Estos son más representativos que el Congreso nacional, de ahí su importancia política en el sistema. También, su cercanía con los ciudadanos les ha permitido adoptar posiciones más progresivas en temas sociales.²¹ De igual forma realza el papel de los gobiernos locales como centros políticos en los que se toman decisiones, que pueden hacer más eficiente la prestación de servicios, fijar tasas impositivas y promover el desarrollo económico del ámbito territorial.²² Para este fin promueve la devolución de competencias a los estados y que estos transfieran competencias a los gobiernos locales, lo que ha sido denominado “el segundo nivel de devolución” (*second order devolution*).²³ En este concepto se pone énfasis en el papel de los gobiernos locales para diseñar políticas públicas y programas, no solo para implementarlas.

Las relaciones entre la federación y los estados serán las mismas que las previstas en el federalismo dual,²⁴ relaciones de tensión, de conflicto, enfrentamiento e intereses opuestos. Estas relaciones fomentan la competencia entre los estados y gobiernos locales. Así, según Dye,²⁵ el federalismo competitivo: a) satisface

17. *Ibidem* p. 23-24.

18. 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 de información y 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, p. 141-147 y 168 y ss.

19. 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 de solución a 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: acumulación de conocimiento, investigación y desarrollo, métodos para que la productividad se incremente. La innovación puede afectar a 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, Milán, 2009, p. 9 y ss.

20. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, *op. cit.*, p. 23 y ss.

21. Por ejemplo, en temas raciales las asambleas de los gobiernos locales suelen ser más progresivas que el Congreso nacional. OSBORNE, David, “A new federal compact. Sorting out Washington’s proper role”, en MARSHALL, Will, SCHRAM, Martin (ed.), *Mandate for Change, The Progressive Policy Institute*, Berkley, 1993, p. 241.

22. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, *op. cit.*, p. 13 y ss.

23. BOWMAN, Ann O’M, “The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?”, en GRESS, Franz, FECHTNER, Detlef, HANNES, Matthias (ed.), *The American Federal System*, Peter Lang, Alemania, 1994, p. 25-54.

24. 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 solo los poderes enumerados y debe emplearlos solo 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 pueden 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”, *Virginia Law Review*, vol. 36, febrero 1950, en *Federalism: A Nation of States-Major Historical Interpretations*, KERMIT L. HALL (ed.), Garland Publishing, Inc., New York, 1987, p. 139-161.

25. DYE, Thomas R., *American Federalism, Competition Among Governments*, *op. cit.*, p. 175.

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; d) impulsa la innovación y experimentación en políticas públicas. Como requisitos, los estados cuentan con autonomía y son responsables directos del bienestar de la población que habita en su territorio.

El reconocimiento de la autonomía implica que no se externalizarán los costes 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 fin de hacer públicos los servicios disponibles y sus costes, y como herramienta de competencia para fomentar la movilidad de capitales a sus ámbitos territoriales.²⁶

El movimiento de desregulación, apoyado en la teoría económica de libre mercado del federalismo competitivo, trae como consecuencia que, en la década de los noventa, las medidas cooperativas que implicaban regulación total²⁷ sobre ciertos temas ya no fueran muy bien recibidas en el Congreso. Sin embargo, se siguió con estas

26. 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*, AEI Press, 1999, p. 2. En BOWMAN, Ann, "American Federalism on the Horizon", *Publius*, vol. 32, núm. 2, 2002, p. 3-22.

En Alemania, la discusión sobre la introducción de elementos del federalismo competitivo se inicia en los años noventa. Las estructuras cooperativas debían ser revaluadas para que el peso del funcionamiento del sistema no quedara solo en cabeza de unos *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 conlleva que, bajo el liderazgo de Baviera, 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 el desarrollo 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 MERTEN, Detlef, *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Duncker & Humblot, Berlín, 2007, p. 20 y ss.; 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", *op. cit.*, p. 55-78, y *Föderalismus al dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen 1995; MÄNLE, Ursula, "Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. B24, 1997, p. 3 y ss.; NAGEL, Jürgen-Klaus, "El Federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 188, 2002, p. 65-99. Sobre la reforma federal de 2006 ver STARCK, Christian, *Föderalismusreform*, Verlag C.H. Beck, München, 2007, p. 149-153; GUNLICKS, Arthur, "German Federalism Reform: Part One", *German Law Journal*, núm. 1 (1 January 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, September 2005, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung; HÄBERLE, Peter, "El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, 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, 2005. p. 41.

27. Uno de los aspectos que mayores cambios tuvo en el paso del federalismo dual al cooperativo es la regulación total (*total preemption*). Mediante esta práctica el Congreso, de acuerdo con la cláusula de supremacía (artículo VI núm. 2 de la Constitución), ejerce su función reguladora, 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 determinadas actividades, como la de transportes aéreos y terrestres, medios de comunicación, empresas automotoras, y laborales (pensiones), de interés general, como el tema de la quiebra. ZIMMERMAN, Joseph F., "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century", *op. cit.*, p. 15-30.

regulaciones; muestra de ello es la regulación del Estatuto de 1996 sobre telecomunicaciones. Esta regulación removió, de los estados y de los gobiernos locales, las barreras legales a las empresas que proveían servicios de comunicaciones entre estados o al interior de un Estado, así como despojó a los gobiernos locales de las competencias en este área. Tras el Estatuto, los gobiernos locales no pueden prohibir la provisión de telecomunicaciones por un operador de cable. Del mismo modo la regulación sobre bienestar social (Estatuto de 1996), en el cual se determina que los estados no pueden regular las condiciones de los seguros privados, y que deben someterse a los mínimos legales uniformes.²⁸ La federación, mediante estas regulaciones, abanderó el movimiento de desregulación. Sin embargo, lo realiza con una decisión central, despojando de poder a los estados y gobiernos locales sobre las decisiones en estos ámbitos.²⁹

Los aportes del federalismo competitivo al sistema federal de los EEUU no han supuesto el desmonte de los elementos cooperativos; estos son esenciales para que el sistema funcione y se solucionen problemas comunes.³⁰ A este respecto, siguen siendo esenciales las subvenciones en bloque, mediante las cuales los estados continúan implementando programas federales en áreas de medio ambiente, educación y bienestar infantil. A la vez se mantienen medidas coercitivas, si no cumplen con las metas fijadas para dichos programas (principalmente en el caso de bienestar infantil).³¹ Otros mecanismos cooperativos de vital importancia en el sistema son los órganos de cooperación, tales como la Conferencia de Gobernadores (*Governor's Conference*) y el Consejo de Gobiernos de los Estados

(*Council of 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, creación de órganos ejecutivos y 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*).³²

La presencia de rasgos cooperativos y competitivos en el sistema federal, denota que este tipo de organización es cíclico y dinámico. Es decir, debe ser entendido como una realidad en continua evolución.³³ Así, dependiendo del espacio y del tiempo, prevalecerán los elementos cooperativos o los competitivos; cada uno de estos elementos guarda un valor explicativo de lo que es la realidad federal.³⁴

1.2. 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

28. *Ibidem*.

29. AMAN, Alfred, "The globalizing state: a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism and democracy", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3, 1998, p. 797.

30. Así 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 J., "'Cooperative Federalism', Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism", en Daphne A. Kenyon and John Kincaid (ed.), *The Urban Institute Press*, Washington DC 1992, p. 73; REAGAN, Michael, *The New Federalism*, Oxford University Press, 1972; ZIMMERMAN, Joseph F., "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century", *Publius: The journal of federalism*, vol. 31, núm. 2, 2001, p. 15-30.

31. Estas subvenciones se denominaron *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). En estas subvenciones los estados pueden delegar la implementación en organizaciones religiosas para llevar a cabo las medidas de atención. Sin embargo, si no cumplen con los cometidos señalados para dicha subvención, son penalizados con la pérdida del valor subvencionado. SHRAM, Sanford F., WEISSERT, Carlos S., "The State of U.S. Federalism, 1998-1999", *Publius*, vol. 29, núm. 2, 1999, p. 1-34.

32. ZIMMERMAN, Joseph F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Studies in Federalism, Murray Forsyth (ed.), Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992, y "Cooperative Federalism in the Twentieth Century", *Publius*, vol. 31, núm. 2, 2001.

33. FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger, Publishers, New York, 1968.

34. ZIMMERMAN, Joseph F., "National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century", *Publius: The journal of federalism*, vol. 31, núm. 2, 2001, p. 15-30. Así también otros elementos, como establece el profesor ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "El federalismo de ejecución", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25 (1989), p. 7-20.

el federalismo competitivo promueve la competencia, esto se hará a costa de bajar la calidad de los servicios a la ciudadanía.³⁵ La descentralización y devolución de competencias que supone el federalismo competitivo, llevará a una diversidad de políticas públicas y de regulaciones, lo que puede generar grandes desigualdades entre estados y gobiernos locales.³⁶

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 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.³⁷ Y Kinkaid agrega que su aparición teórica da respuesta a las demandas de devolución de poderes de los estados, así como a las de limitar el poder de la autoridad federal.³⁸

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.³⁹ Como desventaja, se apoya en la movilidad de ciudadanos y capitales, pero solo los ciudadanos

con suficientes recursos económicos podrán movilizarse y, por lo mismo, solo los grandes capitales pueden moverse con facilidad. De forma que, si los ciudadanos con mayores recursos económicos y los capitales se concentran en los 13 estados más ricos, se creará una gran brecha de inequidad entre estados y gobiernos locales,⁴⁰ agravando 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 seriamente comprometer la calidad de esos servicios, así como la habilidad de administrarlos.⁴¹ En este sentido, no queda claro el efecto del federalismo competitivo, y si, efectivamente, estimula tanto el adecuado acceso a los servicios de los ciudadanos como su calidad.⁴²

Al respecto, se observa que, en tiempos de crisis, los bienes públicos, como seguridad ciudadana y económica, los satisface el Gobierno central. Este interviene directamente para la solución de estos problemas y deja a los gobiernos regionales y locales la implementación de medidas, a través de formas de cooperación.⁴³ 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

35. PETERSON, Paul E., *The price of Federalism*, Brooking Institution, Washington, DC, 1995, p. 14.

36. BOWMAN, Ann, "American Federalism on the Horizon", *Publius*, vol. 32, núm. 2, p. 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, "El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo-agosto 2006, p. 16; SCHARPF, Fritz W., en: *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, MPIfG Working Paper 06/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Mai 2006.

37. KATZ, Ellis, "Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building", en GRESS, *op.cit.*, p. 91-103.

38. KINKAID, John, "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy", *op. cit.*, p. 106.

39. 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", *Publius*, vol. 33, núm. 3, 2003, p. 1-44.

40. 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 tiene menos capacidad económica y requiere mayores servicios públicos y de bienestar. Situación que generó una gran brecha entre las ciudades y los suburbios. Ver KATZ, Ellis, "Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building", *op. cit.*, p. 91-103.

41. *Ibidem*.

42. En este sentido, ver a KATZ, Ellis, "Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building", *op. cit.*, 1994, p. 91-103; BOWMAN, Ann, "American Federalism on the Horizon", *Publius*, vol. 32, núm. 2, 2002, p. 3-22., y PETERSON, Paul E., *The Price of Federalism*, Brooking Institution, Washington, DC, 1995, p. 14.

43. 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. *The price of Federalism*, Brooking Institution, *op. cit.*, p. 64-75.

estados. Para este fin, los fondos aumentaron cuatro veces su presupuesto, respecto del que se adjudicaba en los años noventa.⁴⁴ 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 y el desarrollo de sistemas de información, y mejorar la capacidad de respuesta frente a un tema que afectase al orden público de la nación, y exigiera la cooperación Gobierno local-Estado-Gobierno federal, y con ello dar una respuesta efectiva a los habitantes del ámbito territorial afectado.⁴⁵ En materia de intervención económica son conocidos los últimos planes de rescate 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 estabilidad del sistema financiero.⁴⁶ 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 y ciencia, salud, educación y capacitación, energía, y ayudas para los más afectados por la crisis económica.⁴⁷

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 vuelven a retomarse y el Gobierno nacional interviene directamente para proveer soluciones uniformes y generales.⁴⁸ 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 subestatales no pueden satisfacer estos bienes públicos, y una solución diversa dentro de un marco 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.

1.3. 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 de que la satisfacción de estos bienes 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 períodos en que existe un desequilibrio entre el poder central y el de estos, aumentan su participación en la configuración de la política pública nacional e innovan su formulación en temas tales como: la inmigración, la protección ambiental, la salud pública⁴⁹ (todos, temas que atienden directamente los estados y los gobiernos locales). 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 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 temas 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.⁵⁰ El uso activo y efectivo de dichos mecanismos

44. Antes del 11 de septiembre, el presupuesto consolidado en seguridad era de 22 mil millones de dólares. En 2003, la propuesta presupuestaria solo del Departamento de Seguridad era de 37.7 mil millones de dólares. Las subvenciones condicionadas han incrementado el presupuesto de seguridad en 2003 en otros 6.71 mil millones de dólares. Ver KRANE, Dale, "The State of American Federalism, 2002-2003", *Publius*, vol. 33, núm. 3, 2003, p. 1-44.

45. *Ibidem*.

46. Ver la página web de la Tesorería del Estado: <http://www.treasury.gov/initiatives/eesa/>

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

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

49. DINAN, John, "The State of American Federalism 2007-2008: Resurgent State Influence in the National Policy Process and Continued State Policy Innovation", *Publius*, vol. 38, núm. 3, 2008, p. 381-415.

50. *Ibidem*, p. 382.

de intervención les permitieron contrarrestar el extensivo uso del poder central en el gobierno Bush,⁵¹ y ser considerados por la opinión pública como los principales responsables en la provisión de bienes públicos a los ciudadanos.⁵² El federalismo competitivo, en tiempos de crisis y de revisión del paradigma de la globalización, conduce a un reequilibrio del poder político entre los diversos niveles de gobierno.

2. La competencia entre los gobiernos locales en España

Como es sabido, la Ley de bases del régimen local, Ley 7/1985, de 26 de abril (LBRL), no estableció un elenco de competencias perteneciente al municipio, sino unas materias de interés local (artículo 25), cuya concreción remitía a la ley sectorial estatal y autonómica (artículo 25.2). Este procedimiento no condujo al reconocimiento de un ámbito propio competencial para los entes locales, sino a que se les asignaran competencias en forma de delegación o 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.⁵³

De este modo, en el marco dispuesto por la LBRL, las competencias de los municipios podían reducirse a unos servicios mínimos, o unas competencias de mínimos, pues, si las comunidades autónomas –CCAA– no concretan las competencias de los municipios, según el listado del artículo 25 LBRL, no existen desarrollos

sectoriales para ejercer competencias complementarias (artículo 28 LBRL), y solo se efectúan delegaciones de competencias que pueden ser impuestas (artículos 27 y 37 LBRL), y no transferencias de las mismas, el ámbito de decisión de los municipios es muy limitado. A esta situación debe agregarse que la cooperación ha sido impuesta por ley y respaldada por los tribunales, rompiendo el principio de voluntariedad.⁵⁴

Respecto a la financiación, la LBRL y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LRHL), concretaron los principios de autonomía financiera y suficiencia dispuestos constitucionalmente, y determinaron el sistema de financiación de las entidades locales que les permitiría realizar sus competencias.⁵⁵ 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, así como porque dependen fuertemente del Gobierno central, pues aproximadamente 2/3 partes de las transferencias a los ayuntamientos proceden del Estado.⁵⁶ 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 preexistentes, y para mejorar su gestión y capacidad tributaria.⁵⁷ A pesar de las modificaciones de la LRHL y del desarrollo jurisprudencial del principio de suficiencia financiera, este no se aplica correctamente, no existe ninguna participación efectiva de los entes locales en la recaudación tributaria de las CCAA.⁵⁸ Las comunidades otorgan subvenciones condicionadas para la prestación

51. Todas, acciones utilizadas para contrarrestar la política centralista del Gobierno Bush. CONLAN, Tim, DINAN, John, "Federalism, the Bush administration, and the transformation of American conservatism", *Publius*, vol. 37, núm. 3, 2007, p. 23-40.

52. KINKAID, John, COLE, Richard L., "Public Opinion on Issues of Federalism in 2007: A Bush Plus?", *Publius*, vol. 38, núm. 3, 2008, p. 469-487.

53. RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 5.ª edición, Thomson Civitas, 2004, p. 289.

54. Tal es el caso, entre otros, de la 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 Ysern considera que este caso respondía a inercias del pasado, y no al actual sistema autonómico. *Ibidem*, p. 289.

55. Así lo ha considerado la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, FJ 1.º; y ha sido reiterado en la STC 233/1999, FJ 4.º B.

56. FRESNEDA FUENTES, Silvia (et al.), *Nueva Ley de haciendas locales: reflexiones sobre sus principales implicaciones*, Departamento de Contabilidad y Economía Financiera, Universidad de Sevilla. Comunicación presentada a las XIII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica celebradas en Lugo durante los días 12, 13 y 14 de febrero de 2003. http://www4.usc.es/Lugo-XIII-Hispano-Lusas/pdf/05_CONTABILIDAD/21_fresneda_mallado.pdf

57. Sobre las modificaciones que introduce la Ley 51/2002, ver SUÁREZ PANDIELLO, Javier, *La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?*, Universidad de Oviedo, 2004. *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, 2005, p. 121-133. Disponible en web: <http://dea.uib.es/seminaris/pdfs2/javiersuarez.pdf>

58. 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."

de los servicios de los entes locales, y se obliga a los entes locales a financiar servicios que dependen de otro nivel de gobierno.⁵⁹ En definitiva, los entes locales no cuentan con recursos sobre los que tengan libre disposición, y, en la práctica, las subvenciones tienen un fuerte impacto en el presupuesto local.⁶⁰

2.1. En el marco de los estatutos de autonomía

En atención a las dificultades enumeradas y de acuerdo a 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 la inclusión en los estatutos de autonomía de un título sobre régimen local. Situación esta acorde con las características federales del sistema,⁶¹ pues en los sistemas federales los estados (a través de sus constituciones) pueden realizar una distribución del poder político en sus marcos territoriales.⁶² De este modo, los estatutos de autonomía han incorporado novedades en torno a: i) la organización territorial; ii) las competencias de los entes locales; iii) las haciendas locales, y iv) la introducción de mecanismos cooperativos.

Con estas regulaciones, los estatutos de autonomía ajustan el régimen local a los retos competitivos del federalismo. En efecto, se amplía el nivel de autonomía de los municipios, dotándoles 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, y de innovar en la configuración de políticas públicas de interés local. Asimismo, incluyen un modo de articulación de los poderes de las CCAA y los entes locales de características cooperativas; dando paso con ello a relaciones de carácter consensual y no de imposición. Estos caracteres acercan el régimen local a la lógica federal.

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.

2.1.1. Regulaciones en torno a la organización territorial

En el Estatuto de Cataluña, 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 esta "tal y como es natural en los sistemas federales."⁶³ 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.⁶⁴ En el Estatuto andaluz, la Comunidad se

59. 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 de 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 de que con estas leyes se transfirieran tareas a los municipios y asociaciones de municipios, lo que podía implicar cargas financieras para este nivel institucional. Ver a STARCK, Christian, *Föderalismusreform*, Verlag C.H. Beck, München, 2007, p. 86-89.

60. WOLLMANN, Hellmut, (et al.), *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local* (par. II. 1.1.3), Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.

61. 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 el artículo 28.1 GG, establece, como competencia de los *Länder*, el orden municipal. De este modo el nivel local no es 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.

62. 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, 1988, p. 12-22.

63. FONT I LLOVET, Tomás (et al.), *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 19.

64. En contra de esta posición se manifiesta Luis Ortega, quien señala que en la regulación del artículo 2 "se produce un salto a considerar que los entes locales son territorios en los que se organiza la Generalidad, (...) es decir, forman parte de la organización política propia de la Comunidad Autónoma." "Régimen local y estatutos de autonomía", *REALA*, núm. 300-301, 2006, p. 42.

organiza, como ha sido tradicional, en municipios y provincias, y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (artículo 87).⁶⁵

Las reformas estatutarias otorgan al municipio un papel preponderante, como actor político en el sistema regional. Es la institución básica de la organización territorial de la Comunidad, y por lo mismo se le reconoce y garantiza estatutariamente su autonomía política, más intensa que la autonomía del resto de los entes locales (artículo 86 del Estatuto de Cataluña y artículo 91 del Estatuto para Andalucía).⁶⁶ Los municipios podrán regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto de Cataluña (EAC) reconoce a los municipios una serie extensa de competencias propias, cuyo ejercicio debe realizarse con plena autonomía, y sujeta solo a un control de constitucionalidad y de legalidad⁶⁷ (artículo 84 EAC). 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.⁶⁸

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,⁶⁹ como: la participación en el proceso legislativo que les afecte (artículo 62.1 EAC); la defensa de la autonomía local por el Consejo de Garantías Estatutarias, 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 (artículo 76.2.d) EAC); los posibles acuerdos entre el síndico de agravios y los defensores locales de la ciudadanía (artículo 78.4 EAC); la

garantía de competencias propias (artículo 84 EAC); y una reserva de orden local en materia de organización y funcionamiento (artículo 87.1 EAC). Todas estas formas de intervención en las decisiones que les afecten, elevan a los municipios como actores políticos del sistema, y les aseguran su participación en la configuración de políticas públicas locales y en la innovación en las mismas.

2.1.2. 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 (artículos 151 y 160.1 EAC) y materias de competencia compartida con el Estado (artículo 160.2 EAC), acorde con la dinámica de blindaje de competencias.⁷⁰ A partir de sus nuevos títulos competenciales, la Generalidad puede atribuir a los municipios una gama amplia de funciones, 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

65. Los otros estatutos que han sido reformados (Aragón, Castilla y León, Valencia e Illes Balears) organizan su territorio en provincias, municipios y comarcas. Así, el de Aragón (artículo 2). El de Castilla y León se organiza en provincias, municipios y demás entidades que establezca la ley, y en el mismo sentido el de la Comunidad Valenciana (artículo 2); el de Illes Balears, en islas y municipios (artículo 2).

66. De igual forma el Estatuto de Aragón (artículo 82). Illes Balears (artículo 75). Castilla y León (artículo 44).

67. FONT I LLOVET, Tomás, "La Administración en las comunidades autónomas 2005", *Informe de las comunidades autónomas 2005*, p. 678. Al respecto, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, señala que este artículo no constituye una garantía de la autonomía municipal, pues hace referencia a las competencias locales de forma general, haciéndose necesaria una ley del Parlamento Catalán que concrete cada materia en cada ente local. "Sistema competencial propuesto en el anteproyecto de ley básica del Gobierno y de la Administración local", en *Reformas y retos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 125.

68. "A partir de ahora la autonomía municipal se garantiza frente a la ley no solo por la Constitución, sino también por los estatutos de autonomía." El Estatuto de Cataluña no solo garantiza los estándares mínimos señalados en la Constitución, sino que los eleva (VELASCO CABALLERO, Francisco, "Autonomía municipal", ponencia, en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2007, p. 39 y ss.).

69. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Régimen local y estatutos de autonomía", *REALA*, núm. 300-301, 2006, p. 39.

70. Ver al respecto a ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005, p. 109-136.

de telecomunicaciones y prestación de estos servicios (artículo 84 EAC). Este tipo de competencias, en los nuevos esquemas productivos, se suele trasladar a los municipios. Son estas unidades territoriales las encargadas de prestar la mayoría de los servicios a la ciudadanía,⁷¹ pues su cercanía con los ciudadanos garantiza una mejor prestación del servicio, y que se den nuevas soluciones a problemas públicos ambientales y de desarrollo sostenible.⁷² Asimismo, la regulación de actividades privadas fomenta la competencia en estas áreas, lo que puede hacer que algunos concretos municipios sean más atractivos para los contribuyentes e inversores.

El Estatuto de Andalucía sigue esta línea respecto de las competencias exclusivas y compartidas (artículos 58 y 59), y regula directamente la organización y funciones de los entes locales, pero de forma más limitada que el Estatuto de Cataluña. El Estatuto de Illes Balears se diferencia de los dos anteriores, pues solo reconoce competencias exclusivas en materia de organización local; el resto se rige por el esquema ley de bases-ley de desarrollo (artículos 28 y 29). El Estatuto de Aragón señala que es competencia exclusiva de la Comunidad: 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 que en materia de relaciones interadministrativas, bienes locales o el régimen de compe-

tencias 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.⁷³ Estas características diferenciales de los estatutos, sitúan al sistema local español 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, generando una oferta diferenciada en la atención de servicios públicos y sus costos.⁷⁴ Los gobiernos locales pueden ofrecer diversos servicios sobre la base de las diferencias regionales que reconoce el sistema autonómico.⁷⁵ Con ello, los municipios podrán desarrollar políticas públicas para satisfacer necesidades concretas en sus ámbitos territoriales.

2.1.3. La regulación de las finanzas y la suficiencia financiera

En los diferentes estatutos, se asegura a los municipios la atribución de recursos propios y su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equidad, autonomía y responsabilidad fiscal (así: artículo 217 EAC).⁷⁶ Se reconoce, de este modo, su autonomía presupuestaria y de gasto, incluyendo las participaciones que perciban a cargo de otro presupuesto, sobre las cuales pueden disponer libremente (artículo 218.1 EAC), garantizándose su autonomía financiera no

71. En Estados Unidos, bajo el esquema de estatutos *home rule*, se garantizan amplios poderes a las corporaciones municipales o los gobiernos de propósitos generales, para determinar y modificar las estructuras, y 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*, 6.ª ed., McGraw-Hill, Boston, 1998, p. 45 y ss., p. 32 y 33. BERMAN, David R., *State and Local Politics*, M. E. Sharpe, 8.ª ed., 1997, p. 214-215. ZIMMERMAN, Joseph, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power, Studies in Federalism*, Murray Forsyth (ed.), Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992.

72. PETERSON, Paul E., *The price of Federalism*, Brookings Institution, Washington, DC, 1995, p. 65-74. Según INMAN, Robert (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: BURECKNER, Jan, "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector", *Journal of Public Economics*, 1982; BERGSTROM, Theodore (et al.), "A Test for Efficiency in the Supply of Public Education", *Journal of Public Economics*, 1988; INMAN, Robert (et al.), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, 1997, p. 43-64.

73. 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, p. 140-141.

74. DYE, Thomas R., *American Federalism*, op. cit., p. 40 y ss.

75. 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, p. 45 y ss.

76. El Estatuto de Andalucía señala que será una ley de la Comunidad la que determine la participación de los municipios en los tributos.

solo “a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de cooperación incondicionados.”⁷⁷

Por otra parte, se garantiza la autorregulación de las finanzas municipales 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” (artículo 218.3 EAC; artículo 191.2 del Estatuto de Andalucía). Podrán, por tanto, establecer tributos que sean acordes a los costes de sus servicios, como se propone en el federalismo competitivo, así como variar el nivel de los servicios y sus costes. 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” (artículo 218.4 EAC; de la misma forma se consagra en el artículo 191.3 del Estatuto andaluz), incrementándose de este modo su responsabilidad.

En cuanto a la garantía de la suficiencia de recursos, se contempla la posibilidad de fondos de cooperación de los gobiernos locales, así como programas de colaboración financiera (artículo 219.1 EAC; artículos 192.1 y 192.2 del Estatuto de Andalucía).⁷⁸ La Comunidad asumirá el control de la distribución de los ingresos de los gobiernos locales, consistentes en subvenciones incondicionadas estatales (artículo 219.2 EAC; en el mismo sentido, el artículo 192. 5 del Estatuto de Andalucía),⁷⁹ de la misma forma que lo asumen los estados en los EEUU a partir de la década de los ochenta.

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 (artículo 219.4. EAC, y artículo 192.7 del Estatuto de Andalucía),⁸⁰ 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 (artículo 220. 1 EAC). Las actuaciones de la Generalidad se ejercerán con respeto a la autonomía local, y oído el Consejo de Gobiernos Locales.

2.1.4. Mecanismos cooperativos

Los diversos estatutos de autonomía incorporan, en primer lugar, el principio de actuación cooperativa, mediante el 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 (artículo 87.2 EAC; artículos 63 y 64 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; artículos 49 y 52 del Estatuto de Castilla y León).⁸¹

En segundo lugar, se reconocen los Consejos de Gobiernos locales, regulándolos directamente y dando a los mismos una singular posición estatutaria (artículo 85 EAC; artículo 69 del Estatuto balear; artículo 85 del Estatuto aragonés).⁸² Los consejos de gobiernos locales tendrán funciones consultivas y de propuesta, constitu-

77. FONT I LLOVET, “El régimen local en los estatutos de autonomía”, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, op. cit., p. 23.

78. El Estatuto de Valencia prevé en su artículo 64 el Fondo de Cooperación Municipal, que tendrá los mismos criterios que el Fondo estatal.

79. En el mismo sentido, el Estatuto de la Comunidad Valenciana señala que los ingresos de los entes locales, consistentes en participaciones de ingresos estatales y en subvenciones incondicionales, serán percibidos por la Generalidad, que los distribuirá. El Estatuto de Aragón lo incorpora en su artículo 114.3.

80. 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 (artículo 55.2).

81. Sobre la necesidad de prever, como forma asociativa municipal, a las áreas metropolitanas, ver: RIVERO ORTEGA, Ricardo, en “Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la CA de Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006.

82. 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 y composición de un órgano mixto, con representación de la Junta de Andalucía y de los ayuntamientos andaluces, que funcionará como órgano de colaboración institucional (artículo 95). En el mismo sentido, el Estatuto de Valencia, en su artículo 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 y León prevé la creación de un Consejo de Cooperación Local, cuya regulación, composición y funciones serán realizadas mediante ley de Cortes de Castilla y León.

yéndose como un órgano de exclusiva representación de la autonomía local y mecanismo de representación permanente de los gobiernos locales ante las instancias autonómicas.⁸³ Entre las posibles funciones, está la posibilidad de que participen, con un informe preceptivo, en la aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma, con lo cual podrían influir en aspectos que afecten a la organización, atribución y ejercicio de competencias locales y su financiación. De este modo, se contribuiría a delimitar el campo de actuación de los municipios. También les correspondería alguna forma de intervención en los procesos reglamentarios y de planificación autonómica, intervención con la cual se podría garantizar la autonomía de los municipios.⁸⁴

La introducción de elementos cooperativos en el régimen local permite un cierto equilibrio con los elementos competitivos, tal y como sucede en el federalismo estadounidense. Como vimos, la introducción de elementos competitivos no es una propuesta de desmonte de los elementos cooperativos, pues estos son esenciales para el funcionamiento del sistema; lo que se propone es el equilibrio 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 en torno 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 controver-

sia. Un sector doctrinal ha sostenido que existen límites generales a esta regulación, concretamente los que derivan de la presencia de títulos competenciales del Estado, así como límites específicos en materia local, que provienen de la "articulación del sistema de fuentes a través del principio constitucional de autonomía local."⁸⁵ 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 concurrentes.⁸⁶ Para otro sector doctrinal, "lo que queda cubierto por el artículo 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 artículo 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."⁸⁷ Recientemente, 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."⁸⁸

El Tribunal Constitucional ha señalado en la STC 109/1998 que puede excepcionarse el régimen básico aplicable a todas la CCAA, en materia de régimen local. El artículo 149.1.18 CE permite la "instauración" de un "modelo local común". Un modelo que "no se ha cerrado completamente, que permite

83. 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*, op. cit., p. 140-141.

84. FONT I LLOVET, TOMÁS, "La Administración local en las comunidades autónomas 2005", en *Informe de las Comunidades Autónomas 2005*, p. 676.

85. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Comentario a la ponencia de Tomas Font i Llovet", en *El régimen local en los estatutos de autonomía*, op. cit., p. 46. El profesor Velasco señala que los nuevos artículos 151 y 160.1 EAC no limitan expresamente la competencia sobre régimen local mediante una remisión incondicionada, como hacía el Estatuto de 1979 en su artículo 9.8, sino que algunos aspectos de la materia local, y la organización territorial, serán propiamente exclusivos, no materialmente compartidos.

86. 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 ss.; y BALAGUER, FRANCISCO, Comentario a la ponencia, en VIVER I PI SUNYER, CARLES, *La reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 49.

87. FONT I LLOVET, TOMÁS, "El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía", op. cit., p. 19. En contra de esta posición, ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Régimen local y Estatuto de Autonomía", *REALA*, núm. 300-301, p. 44 y ss.

88. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, "Autonomía local y Constitución, dos propuestas para otro viaje por el Callejón del Gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, p. 185.

que junto al régimen general establecido por la normativa básica convivan determinadas peculiaridades autonómicas.”⁸⁹ 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.”⁹⁰ Cabe, en consecuencia, incorporar un listado de los ámbitos en los cuales han de “ejercer funciones de gobierno y administración, en el marco establecido por las leyes”,⁹¹ así como de regulación de ciertas materias (artículo 84.2. i) y j) EAC), y de formulación y gestión de políticas (artículo 84. 2. j) EAC).⁹² Pueden incorporar mayor garantía, detallando el ámbito de actuación de los municipios en nuevos ámbitos de intervención municipal, tales como políticas de ocupación, de vivienda (artículo 84.2.b) EAC), de inmigración (artículo 84.2.m) EAC), y de telecomunicaciones (artículo 84.2.l EAC); ámbitos competenciales en los que debe asegurarse la financiación (artículo 84.4 EAC). Asimismo, a los municipios se les puede garantizar potestad normativa para regular el ejercicio de las competencias que les corresponden (artículo 87 EAC).⁹³

Todas estas competencias pueden ser entendidas como adaptación al ámbito local de las pautas propias del federalismo competitivo: realzan el nivel local como centro político en el que se puede 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 pueda hacer más eficiente la prestación de servicios, y se promueva el desarrollo económico y el incremento de responsabilidades frente a sus contribuyentes.

3. Conclusiones

En la actualidad, todos los sistemas federales se enfrentan a retos competitivos: la prestación de servicios, o su garantía, 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, y 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 coste-beneficio.⁹⁴ De este modo, en los sistemas federales se suelen “devolver” competencias a los municipios, para que estos puedan competir y puedan 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 los Estados Unidos de América, no implicó un desmonte de los elementos cooperativos, pues estos últimos son esenciales para que el sistema federal opere. Todo sistema federal necesita de canales para cooperar, tomar decisiones conjuntas y resolver problemas comunes. Los elementos cooperativos prevalecen, en momentos de crisis, en medidas de seguridad ciudadana y económicas, en donde el Gobierno federal interviene directamente para contrarrestar la crisis 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 elementos competitivos, en tiempos en que tiende a

89. FONT I LLOVET, Tomás, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, op. cit., p. 19.

90. FONT I LLOVET, Tomás, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, op. cit., p. 24.

91. *Ibidem*.

92. Artículo 84.2.:

“(…)

“i. 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.

“j. La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

“k. La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.

“l. La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.”

93. Conjunto de competencias que FONT I LLOVET, TOMÁS, señala que pueden incorporarse en los estatutos, *El régimen local en la reforma de los estatutos*, p. 28 y ss.

94. DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, op. cit., p. 16.

centralizarse el poder, permite un cierto equilibrio del poder político, a través de la participación activa de los estados y gobiernos locales en la configuración de 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 sitúa 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 otorga a los municipios un amplio ámbito de autonomía y se contempla su decisiva participación en las decisiones que afectan a sus intereses, a través de los mecanismos de cooperación. Estas regulaciones permitirán a los gobiernos locales participar efectivamente en la configuración de la política regional, presentar una oferta diferenciada de servicios, apoyados en las diferencias regionales que reconoce el sistema autonómico, y desarrollar políticas públicas para satisfacer necesidades concretas en sus ámbitos territoriales. También, podrán regular actividades privadas y establecer mecanismos de coste-beneficio. Es decir, podrán 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, se estimulan los mecanismos cooperativos, para lograr con ello el equilibrio entre el poder estatal, regional y local.

Bibliografía

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, 232-233, 1993.

–"El federalismo de ejecución", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25 (1989).

–"El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005.

ALDERFER, Harold, *American Local Government and Administration*, Mac Millan, Nueva York, 1956.

AMAN, Alfred, "The globalizing state: a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism and democracy", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3, 1998.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, comentario a la ponencia, en VIVER I PI SUNYER, Carles, "La reforma de los estatutos de autonomía", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía", en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004.

BENZ, Arthur, "From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years", *Publius*, 29, 1999.

–*Föderalismus al dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen, 1995.

BERMAN, David R., *State and Local Politics*, M. E. Sharpe, 8.ª ed., 1997.

BERNARD, Auby, "Globalización y Descentralización", *Revista de Administraciones Públicas*, núm. 156, septiembre-diciembre 2001.

BOWMAN, Ann O'M, "The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?", en GRESS, Franz, FECHTNER, Detlef, HANNES, Matthias (ed.), *The American Federal System*, Peter Lang, Alemania, 1994.

–"American Federalism on the Horizon", *Publius*, vol. 32, núm. 2, 2002.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, "Autonomía local y Constitución, dos propuestas para otro viaje por el Callejón del Gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.

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, 1997.

CORWIN, Eduard S., "The Passing of Dual Federalism", *Virginia Law Review*, vol. 36, febrero 1950, en *Federalism: A Nation of States-Major Historical Interpretations*, Kermit L. Hall (ed.), Garland Publishing, Inc, New York, 1987.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La reforma del Estado de las autonomías", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2006.

DINAN, John, "The State of American Federalism 2007-2008: Resurgent State Influence in the National Policy Process and Continued State Policy Innovation", *Publius*, vol. 38, núm. 3, 2008.

– (et al.), "Federalism, the Bush administration, and the transformation of American conservatism", *Publius*, vol. 37, núm. 3, 2007.

DYE, Thomas R., *Competition Among Governments*, Lexington Books, Estados Unidos de América, 1991.

ELAZAR, Daniel, *Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, 1999.

–“Cooperative Federalism”, *Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism*, en Daphne A. Kenyon and John Kincaid (ed.), The Urban Institute Press, Washington DC., 1992.

FEREJOHN, John y WEINGAST, Barry (ed.), “Reviving the American Dream”, en *The New Federalism: Can the States Be Trusted?*, Hoover Institution Press, Stanford, 1997.

FONT I LLOVET, Tomás (et al.), *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

–“La Administración en las Comunidades Autónomas 2005”, *Informe de las Comunidades Autónomas, 2005*.

FRATESI, Ugo, SENN, Lanfranco, *Growth and Innovation of Competitive Regions, The Role of Internal and External Connections*, Springer, Milán, 2009.

FRESNEDA FUENTES, Silvia (et al.), *Nueva Ley de Haciendas locales: reflexiones sobre sus principales implicaciones*, Departamento de Contabilidad y Economía Financiera, Universidad de Sevilla, 2003. http://www4.usc.es/Lugo-XIII-HispanoLusas/pdf/05-CONTABILIDAD/21_fresneda_mallado.pdf

FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger, Publishers, New York, 1968.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Los fundamentos constitucionales del Estado”, *Revista española de Derecho Constitucional*, año 18, núm. 52, 1998.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, “El Estado federal asimétrico”, *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.

GRODZINS, Morton, *The Federal System, Goals for Americans*, President Commission on National Goals (ed.), Englewood Cliffs, Prentice Halls, New York, 1960.

GUNLICKS, Arthur, “German Federalism Reform: Part One”, *German Law Journal*, núm. 1, 2007.

http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol-08No01/PDF_Vol_08_No_01_111132_Developments_Gunlicks

HÄBERLE, Peter, “El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo-agosto 2006.

INMAN, Robert (et al.), “Rethinking Federalism”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, 1997.

KAZT, Ellis, “Cooperative-Dual-Competitive Federalism, The Pros and Cons of Model Building”, en Franz, FECHTNER, Detlef, HANNES, Matthias (ed.), *The American Federal System, Federal Balance in Comparative Perspective*, Peter Lang, Alemania, 1994.

KINKAID, John, “The Devolution Tortoise and the Centralization Hare”, *New England Economic Review*, mayo/junio, 1998.

–*State Constitutions in the Federal System, The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 496, 1988.

–“The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy”, en KENYON, Daphne A., KINKAID, John (ed.), *Competition among State and Local Governments*, Urban Institute Press, 1991.

–(et.al), “Public Opinion on Issues of Federalism in 2007: A Bush Plus?”, *Publius*, vol. 38, núm. 3, 2008.

KRANE, Dale, “The State of American Federalism, 2002-2003”, *Publius*, vol. 33, núm. 3, 2003.

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.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, (et al.), “El Estado autonómico como variante del Estado compuesto”, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

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, 2005.

MÄNLE, Ursula, “Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. B24, 1997.

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*, p. 387.

MORENO, Luis, *La Federalización de España, poder político y territorio*, Siglo XXI editores, Madrid, 1997.

NAGEL, Klaus-Jürgen, “El Federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 188, 2002.

- OATES, Wallace, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, núm. 75, 1985.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Régimen local y estatutos de autonomía", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica -REALA-*, núm. 300-301, 2006.
- "Sistema competencial propuesto en el anteproyecto de ley básica del Gobierno y de la Administración local", en *Reformas y retos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid 2007.
- OSBORNE, David, "A new federal compact. Sorting out Washington's proper role", en MARSHALL, Will, SCHRAM, Martin (ed.), *Mandate for Change, The Progressive Policy Institute*, Berkley, 1993.
- PETERSON, Paul E., *The price of Federalism*, Brookings Institution, Washington, DC, 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, 2005.
- REAGAN, Michael, *The New Federalism*, Oxford University Press, 1972.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, "Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la CA de Castilla y León", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006.
- RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 5.ª edición, Thomson Civitas, 2004.
- SAFFELL, David, BASEHART, Harry, *State and Local Government*, 6.ª ed., McGraw-Hill, Boston, 1998.
- 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.
- SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, updated edition, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2006.
- SCHARPF, Fritz W., *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, MPIfG Working Paper 06/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Mai 2006.
- "No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?", MPIfG Working Paper 05/8, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, September 2005.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard, *Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland: Plädoyer für eine neuen Wettbewerbsföderalismus*, DÖV 1998.
- SHRAM, Sanford F., WEISSERT, Carlos S., "The State of U.S. Federalism, 1998-1999", *Publius*, vol. 29, núm. 2, 1999.
- SOLÉ TURA, Jordi, *Veinte años después. Reflexiones de los Padres Constituyentes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, "El Estado autonómico en perspectiva", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124, 2004.
- STAMM-MERKL, *Kompetitiver Föderalismus*, ZRP, 1998.
- STARCK, Christian, *Föderalismusreform*, Verlag C.H. Beck, München, 2007.
- STERN, Klaus, "Die bundesstaatliche Ordnung auf dem Prüfstand", en MERTEN, Detlef, *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007.
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier, "La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?", Universidad de Oviedo, 2004. *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, 2005. Disponible en web: <http://dea.uib.es/seminaris/pdfs2/javiersuarez.pdf>
- TIEBOUT, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, núm. 64, October 1956.
- TRUJILLO, Gumersindo, "Las CCAA, estatus constitucional y forma de Estado", en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (ed.), *Administraciones Públicas y la Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, "Autonomía municipal", ponencia, en el "II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo", Santander, 2007.
- "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.
- "Comentario a la ponencia de Tomás Font i LLOvet", en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- VOLDEN, Craig, "Entrusting the States with Welfare Reform", en FEREJOHN, John y WEINGAST, Barry R. (ed.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?*, Hoover Institution Press, Stanford, 1997.
- WATTS, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999.
- WILSON, John D., "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, núm. 52, 1999.

WOLLMANN, Hellmut (*et al.*), *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local*, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.

ZIMMERMAN, Joseph, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power, Studies in Federalism*, Murray Forsyth (ed.), Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992.

–“National-State relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”, *Publius*, vol. 31, núm. 2, 2001. ■