

La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España

**Rubén Tamboleo García y
Rafael Bañón i Martínez**

Rubén Tamboleo García

Profesor de Sociología (Métodos y Teorías) en la Universidad de Valladolid (España). Anteriormente, profesor de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Consultor de Formación y Asuntos Públicos. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración con especialidad en Administración Pública, Licenciado en Sociología con especialidad en Análisis Político, y Máster en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Dirección y Organización por la Universidad Complutense de Madrid. Autor de artículos indexados, libros y capítulos de libros. Director de monografías en Administración Pública. Ha sido profesor visitante en el Campus de Mahdía de Túnez, e investigador visitante en las Universidades de Liverpool y Viena. Investigador de proyectos de innovación educativa en la UCM, de proyectos de I+D+I con empresas, y de proyectos de investigación internacional con organizaciones como el COST (European Cooperation in Science and Technology) y The Reminder Project. Secretario de los comités científicos del Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos en cuatro ediciones. Profesor y director de cursos en Comunicación Política y en Administración Pública con la Fundación Complutense en siete ediciones. Secretario Académico de la "XII Aula de Verano Ortega y Gasset: Iniciación a la Universidad" en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Ponente en más de 57 Congresos Internacionales. Evaluador de la ACAP, ECREA y de COST. Analista político para diferentes medios de comunicación (La Sexta, RT, Telemadrid, Televisa, HispanTV, ABC).

Rafael Bañón i Martínez

Presidente del Instituto de Educación Superior TQM. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Catedrático de Ciencia Política y de Administración de esta universidad. Director del Programa Interdepartamental de Doctorado en Gobierno y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Director del Máster en Gestión Pública Directiva de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ha sido profesor visitante en distintas universidades: UNAM, Harvard, Oxford, Universidad de Indiana, Berkeley y de Syracuse. Autor y coautor de diversas obras. Entre sus últimas publicaciones se destacan: "La nueva gestión pública"; "Ideas para la gobernanza"; "La nueva administración pública"; "El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?". Ha sido observador internacional en procesos electorales, como en República Dominicana. Consultor y conferenciante principal para distintos gobiernos y entidades públicas, con gran presencia en América Latina. Ha promocionado acciones de modernización administrativa (México en el sexenio de Fox), de planificación estratégica (con el Instituto Dominicano de Aviación Civil), de gerencialismo (Venezuela), de democratización y de reforzamiento institucional (Panamá con gestión sanitaria inteligente), entre otros.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: tamboleo@cps.ucm.es

web@iestqm.org

La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España

La Constitución Española de 1978 pretendió conectar con la Constitución de 1931 en cuanto a la distribución territorial del poder. El resultado de su ejecución fue uno de los países más descentralizados del mundo como Estado complejo, frente a estados compuestos plenamente federales. Cuando se aprobó el Título VIII de la Constitución Española de 1978 se alumbró un nuevo Estado de las Autonomías en España. En ese momento nadie pensó que podría llegar al desarrollo actual en cuanto a su complejidad, ni tampoco cómo sería. Este artículo examina las características de la evolución del sistema, como su configuración organizativa, el gasto de las administraciones públicas por unidades de gobierno, el número de empleados públicos por unidades de gobierno y su distribución, y los euros per cápita de las comunidades autónomas. Junto con los conceptos clásicos y revisados que atañen a esta materia, el trabajo busca dibujar el mapa de la asimetría de las relaciones intergubernamentales. Se puede observar como la implementación del nuevo modelo de gobierno y de administración autonómico genera nuevas dinámicas que lo conforman como un modelo único en el mundo, aunque comparte rasgos similares tanto con países puramente federales como con países que han establecido principios autonómicos como los españoles. Este tipo de estudio es muy importante para entender los modelos muy complejos de gobernanza multinivel y las intrincadas relaciones entre las diferentes unidades de gobierno y las administraciones que a menudo compiten entre sí y que especialmente desarrollan relaciones de interdependencia, como se puede ver en países como México, Bolivia, Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros países no unitarios. Con el estudio de las dinámicas, se arriba a la comprobación científica de rasgos tales como la interdependencia y la asimetría que destaca problemas para la ciudadanía. Por ejemplo, por las dinámicas de influencia política, algunas unidades subnacionales -como en el caso de España- cobran mayor relevancia frente a otras, con la problemática de poder generar desigualdades en cuanto a la obtención de servicios públicos por parte de la ciudadanía.

Palabras clave: Relaciones Intergubernamentales; Autonomía; Gobernanza; Federalismo; Regionalismo; Administración Regional; Cooperación Regional; Descentralización; Constitución; Democracia; Personal Público; Cultura Administrativa; España

Asymmetry in Intergovernmental Relations: the Case of the State of Autonomies in Spain

The Spanish Constitution of 1978 sought to connect with the Constitution of 1931 regarding the territorial distribution of power. The result of its execution

Recibido: 19-07-2020 y 12-04-2021 (segunda versión). Aceptado: 24-04-2021.

was one of the most decentralized countries in the world as a complex State, as opposed to fully federal composite states. When Title VIII of the Spanish Constitution of 1978 was approved, a new State of Autonomies was born in Spain. At that time nobody thought it could reach the current development in terms of its complexity, nor what it would be like. This article examines the characteristics of the evolution of the system, such as its organizational configuration, the expenditure of public administrations by government units, the number of public employees by government units and their distribution, and the euros per capita of the autonomous communities. Together with the classic and revised concepts in this subject, the aim of this work seeks to draw the map of the asymmetry of intergovernmental relations. It can be seen how the implementation of the new model of autonomous government and administration generates new dynamics that make it a unique model in the world, although it shares similar features with both purely federal countries and countries that have established autonomous principles such as the Spanish one. This type of study is very important to understand the very complex models of multilevel governance and the intricate relationships between the different government units and administrations that often compete with each other and especially develop interdependent relationships, as it can be seen in countries such as Mexico, Bolivia, Argentina, Brazil and Venezuela, among other non-unitary countries. By studying the dynamics, we arrive at the scientific verification of features such as interdependence and asymmetry that highlights problems for the citizens. For example, due to the dynamics of political influence, some sub-national units -as in the case of Spain- become more relevant than others, with the problem of generating inequalities in terms of citizens' access to public services.

Key words: Intergovernmental Relations; Autonomy; Governance; Federalism; Regionalism; Regional Administration; Regional Cooperation; Decentralization; Constitution; Democracy; Public Personnel; Administrative Culture; Spain

Introducción

El principal desafío que afrontan las relaciones intergubernamentales en todos los lugares del mundo es el difícil equilibrio entre la diversidad cultural y la equidad necesaria en cualquier Estado. Es un problema de asimetría y equidad, debiendo ser ambas respetadas. La unidad no refleja la diversidad de la población, mientras que existe el riesgo de propiciar una situación de desigualdad injustificada si no se introducen controles a las tendencias centrífugas de los modelos asimétricos.

La compleja temática de equidad en la descentralización ha sido revisada por varios autores como Kölling y Carmona Contreras (2012), Kölling (2014), Restrepo-Botero (2008), Tamboleo (2013), Veneziano

(2012) y Wiesner (2003). Es un tema de gran importancia en América Latina en las últimas décadas, ya que la tercera ola democratizadora, en terminología de Huntington, conllevó un proceso generalizado de descentralización, en la mayoría de los casos de tipo administrativo. Como señala el informe Balance de la descentralización de América Latina: "Este proceso se ha traducido, ante todo, en una transferencia del poder y recursos en beneficio de los municipios, ya que la consolidación de la escala intermedia, o regional, solamente se produce en una etapa ulterior, y no en todos los países. Por fin, sus resultados han sido objeto de controversias en torno a la persistencia de desigualdades entre las regiones, la ausencia de mejora de la gestión de los fondos públicos y la baja participación de la sociedad civil. Un balance más detallado se puede sacar analizando las modificaciones operadas en materia de marco institucional, de reparto de las competencias, de estructura de financiación, organización de los recursos humanos y participación ciudadana" (DEGECID, 2007: 3).

Hay cuatro países constitucionalmente federales en América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela, aunque este último con un nivel de descentralización menor. Todos los demás tienen crecientes niveles de representación local, por lo cual el tema de las relaciones intergubernamentales es de la máxima actualidad en la región.

En todos los estados el reparto de las competencias entre niveles de gobierno se opera siguiendo los principios de competencia general y competencias compartidas. La autonomía municipal se reconoce en todas partes, pero su estatuto es más débil en los países federales, especialmente en México y Argentina, donde los estados federados definen gran parte de su contenido. Estos gozan, además, de algunas competencias exclusivas sobre la organización de su territorio, como la explotación por lo menos parcial de sus recursos naturales en Argentina y Venezuela, la prestación de algunos servicios como la educación secundaria en Argentina, o la red de gas en Brasil (DEGECID, 2007; Aponte Pinzón, 2017).

¿Qué tienen en común los países de América Latina y España? ¿Qué se puede aprender del caso español? España ha sido un país que se democratizó también en el contexto de la tercera ola. Los procesos de descentralización política regional y local han sido profundos, rápidos, contemporáneos. De los éxitos, y también de los temas no resueltos, se puede derivar un esquema de análisis de las relaciones intergubernamentales o, al menos, se puede abordar una reflexión conjunta que puede ser fructífera para todos.

España, además, es una sociedad multicultural, con idiomas y tradiciones diferentes. El multiculturalismo de España y de América Latina han de ser reconocidos, pero hay que afrontarlo sin poner en cuestión la equidad.

Este artículo permite constatar algunos de los puntos para otros países con casos similares, especialmente en América, en los cuales también están involucradas diversas relaciones multinivel y un conjunto de desafíos que comparten en la actualidad todos los países democráticos. El desafío de hacer compatible la equidad con la libertad y el respeto a la multiculturalidad es uno de los más importantes y centrales desafíos democráticos en el mundo entero desde hace varios decenios (Elazar, 1992).

1. Nuevo escenario de las relaciones intergubernamentales en España: los orígenes

Durante la transición a la democracia en España después de 1975, año en el que murió Franco, fue necesario llegar a un equilibrio entre las demandas de diferentes grupos sociales y políticos legítimamente representados en el Parlamento Español. Se llegó a una fórmula nueva, la del Estado de las Autonomías, que se recogió en el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y que permitía no definir al Estado español como unitario, ni como federal. España había sido un país centralista que había copiado desde el siglo XIX el sistema administrativo francés. En los años treinta, durante la República, se inició un proceso de descentralización regional política y administrativa que se vio truncado por la sublevación militar, la guerra y una larga dictadura de casi cuarenta años que condujeron a retomar el modelo administrativo centralista tradicional.

Tras la muerte de Franco y las primeras elecciones democráticas en 1977, buena parte de los grupos políticos representados en el Parlamento español percibía que la democracia habría de reconocer la diversidad cultural de la España real, que había sido severamente reprimida por un régimen autoritario que se negó a acercar las instituciones representativas al pueblo. El centralismo era para muchos sinónimos de autoritarismo. Se planteaba la necesidad de llegar a un delicado equilibrio entre lo existente y lo deseado, intentando crear un marco normativo capaz de apoyar de forma flexible la adecuada representación de todas las culturas presentes en España. Fueron pioneras y especialmente representativas las regiones del País Vasco y de Cataluña, que habían mantenido históricamente sus propias

lenguas, instituciones y tradiciones y necesitaban un reconocimiento constitucional (Tamboleo García, 2014).

Se llegó a un acuerdo entre los principales partidos políticos para generar un nivel de gobierno intermedio entre el central y el local: el nivel regional. Se llamó a cada región Comunidad Autónoma. Suponía un proceso de descentralización política y administrativa, de modo que los ciudadanos españoles comenzaron en unos pocos años a elegir a sus representantes para los gobiernos locales, autonómicos y central. El proceso se hizo de forma gradual, los recursos materiales y humanos y las competencias políticas se fueron asumiendo a lo largo de un período de veinte años. Además, se hizo un reconocimiento de lo que entonces se denominó como “el hecho diferencial”, es decir, de la existencia de diversidad de culturas en España y de que algunas de ellas estaban especialmente arraigadas. Se diseñó una doble vía para acceder gradualmente a la autonomía plena: la rápida (artículo 151) para Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia; la lenta (artículo 135) para el resto de las comunidades autónomas. La configuración final del Estado de las Autonomías puede observarse en la Figura 1.

Figura 1
Mapa autonómico de España



Fuente: España. Ministerio de Fomento. Instituto Geográfico Nacional (s.f).

La interdependencia organizativa para la acción pública en el Estado de las Autonomías se debe a dos hechos que son parte de su propia naturaleza: la integración en la Unión Europea y su clara adscripción al modelo del Estado del bienestar.

De esta manera se generó una fórmula abierta, capaz de contentar a los defensores de la unidad de España, al tiempo que se iniciaba un proceso de regionalización que pasó a denominarse "Estado de las Autonomías". Este marco ha permitido que el modelo de relaciones intergubernamentales, según Wright (1978), en España haya cambiado a lo largo de las últimas décadas sin que ello haya aparejado cambios en el texto constitucional. La arquitectura de niveles, actores y competencias fue cambiando, pero mucho más lo hizo la interacción entre ellos (Ferri Durá, 2001).

Paralelamente a este proceso interno, los sucesivos gobiernos fueron negociando la integración española en la Comunidad Económica Europea (CEE), que tenía y tiene a la democracia entre sus requisitos de membresía. Una vez muerto el dictador, aprobada la nueva Constitución de 1978 y celebradas las segundas elecciones legislativas y las primeras municipales en 1979, España ya tenía la legitimidad democrática para integrarse en la CEE. Completar ese proceso suponía una nueva cesión de soberanía del Estado central español hacia arriba, que se hizo efectiva en 1986.

La interdependencia organizativa para la acción pública en el Estado de las Autonomías se debe a dos hechos que son parte de su propia naturaleza: la integración en la Unión Europea y su clara adscripción al modelo del Estado del bienestar. Las relaciones de los estados y de las regiones de la Unión se definen por el conjunto de los estados miembros sin intervención directa de las comunidades autónomas, al menos en las primeras fases de su diseño y desarrollo. Esta es una racionalidad que no tiene por qué coincidir con la del modelo de relaciones que se adopta en las relaciones que se establecen entre el Estado Central y las comunidades autónomas. En consecuencia, hay una doble fuente de interdependencia organizativa: la derivada de las relaciones de la Unión Europea con sus países miembros y la de las comunidades autónomas con el Estado español y con la Unión Europea (Paniagua y Bañón, 2000).

Estas dos corrientes de integración regional europea y de descentralización, implican tendencias divergentes y paralelas, que no se encuentran. El gobierno central es el actor encargado de garantizar el solapamiento de ambos procesos, su interacción y coordinación. No hay que olvidar que el contexto

El modelo de negociación corporatista produce un modelo distinto de lo público y afecta a las relaciones intergubernamentales, ya que, a la hora de tomar decisiones, se incrementa el número de actores.

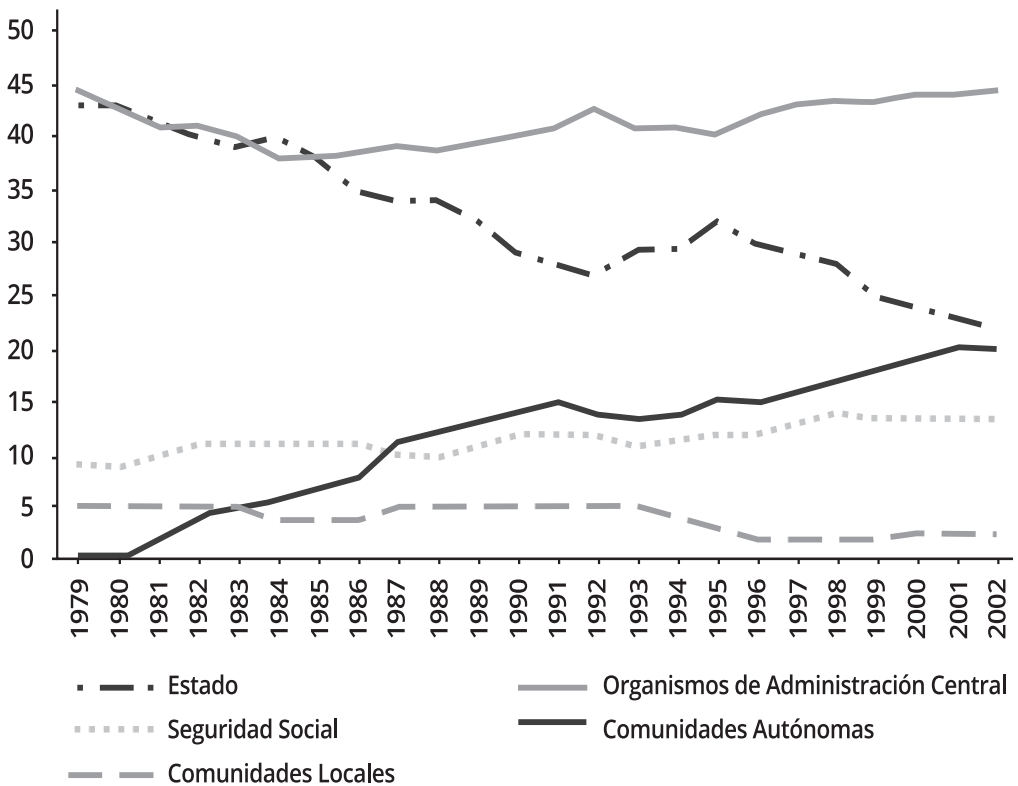
en el cual se iniciaron estos procesos fue un momento de crisis económica internacional (primer choque del petróleo de 1973) que derivó en una crisis del Estado de bienestar en los países del Norte de Europa. A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, algunos gobiernos (la Nueva Derecha de Margaret Thatcher y Ronald Reagan) se apresuraban en culpar al Estado de todos los males de la economía y en hacer todo lo posible para reducirlo. En cambio, en España era un momento de intenso crecimiento del Estado de bienestar, que hasta este momento había ofrecido muy escasos servicios y había obedecido más a un modelo asistencial que a uno universal, y que se estaba empezando a extender a servicios como la sanidad o la educación.

Para poder afrontar todos estos desafíos conjuntos, se adoptó un modelo de negociación corporatista (O'Donnell ...[et al], 1988), es decir, un sistema de negociación basado en la representación colectiva de los ciudadanos y de los actores económicos principales. En los Pactos de la Moncloa de 1977 (García, 2020) se encontraron los principales partidos políticos con representantes de las asociaciones sindicales y de los empresarios, llegando a acuerdos de contención de salarios y cambios en la imposición que posibilitaron la generación de recursos suficientes para apoyar el crecimiento del Estado que era necesario para incrementar el Estado del bienestar. El modelo de negociación corporatista produce un modelo distinto de lo público y afecta a las relaciones intergubernamentales, ya que, a la hora de tomar decisiones, se incrementa el número de actores incluyendo por supuesto a los representantes políticos de los diferentes niveles territoriales, pero también a los diferentes representantes agregados de los intereses económicos, principalmente sindicatos y patronales.

En la Figura 2 se aprecian los niveles territoriales que fueron responsables del gasto entre 1979 y 2002. Se puede ver claramente el constante descenso del porcentaje del gasto ejecutado por el Estado en el período, reduciéndose prácticamente a la mitad, desde un nivel de más de un 40 por ciento del gasto a uno de algo más del 20 por ciento. En cambio, las comunidades autónomas no han dejado de crecer en su porcentaje de gasto, convergiendo en un nivel cercano al del Estado Central en el siglo XXI. Finalmente, las comunidades locales han mantenido un porcentaje elevado de más de un 40 por ciento durante todo el período.

Figura 2

Gasto de las administraciones públicas por componentes institucionales, 1979-2002



Fuente: VV. AA. (2008).

Otro indicador de los cambios que han tenido lugar en España es el número de empleados públicos en los diferentes niveles territoriales. Las cifras son claras: mientras que según el INAP en 1983 había 1.357.000 funcionarios de la administración central del Estado, 107.000 de las administraciones autonómicas, y 232.000 en las administraciones locales el año 2005 se había invertido la situación: en la administración central del Estado solamente quedaban 540.868 empleados públicos, mientras que en la Autonómicas eran 1.283.154 y en las administraciones locales el número de empleados era de 563.392, llegando a un nivel similar al de la administración central del Estado (Figura 3).

Figura 3**Resumen de la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas**

	Enero 2002	Enero 2005	Enero 2010	Enero 2015	Enero 2020
Sector Público del Estado	563.989	540.868	591.559	539.306	512.767
Administración del Estado (1)	298.865	289.463	298.018	249.485	231.456
Fuerzas Armadas	121.004	115.425	132.486	121.848	117.032
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	115.006	113.411	137.087	143.114	139.227
Administración de Justicia	29.114	22.569	23.968	24.859	25.052
Sector Público de las Comunidades Autónomas	1.191.359	1.283.154	1.446.564	1.428.334	1.514.126
Consejerías y/o departamentos y sus organismos autónomos	242.129	228.790	246.321	214.022	213.139
Docencia No Universitaria	451.668	490.757	546.571	531.030	563.428
Instituciones Sanitarias S.N.S.	370.018	422.445	490.351	475.465	514.952
Cuerpos de Policía autonómicos	15.191	18.641	24.860	26.101	25.952
Administración de Justicia	22.993	29.974	37.789	37.408	40.290
Universidades (2) (3)	89.360	92.547	100.672	144.308	156.365
Sector Público de la Administración Local (4)	547.728	563.392	657.905	577.164	570.819
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OO. AA.	477.945	485.286	580.869	517.838	506.694
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OO. AA.	69.783	78.106	77.036	59.326	64.125
Total	2.303.076	2.387.414	2.696.028	2.544.804	2.597.712

Referencias: 1) La modificación de la estructura de Renfe-Operadora y su fraccionamiento en cuatro sociedades mercantiles estatales supone la salida de 14.133 efectivos. 2) A partir de enero de 2012, se incorporan datos del total de efectivos de las Universidades, inscritos y no inscritos en el Registro Central de Personal (RCP). Hasta esa fecha solo se publicaban datos del personal inscrito. 3) A partir de julio de 2019 las Universidades se incorporan al sector público de las Comunidades Autónomas. 4) Los datos de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares se incorporan al BEPSAP en enero de 2002.

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, con datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP) a 1 de enero de cada año.

Se puede comprobar en el reparto de empleados públicos por organismo, que ya desde 2002 y hasta 2020 más de la mitad de los funcionarios pertenecen a la administración de las comunidades autónomas. El resto se reparten en proporciones semejantes entre la administración central del Estado (distribuido entre fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, administración de justicia, entidades públicas empresariales y con régimen específico) y la administración local, que desde 2005 predomina sobre la primera.

A esta configuración de actores y niveles hay que sumar la proliferación desde los años ochenta de lo que suele denominarse como “quangos” o, en otra terminología, tercer o cuarto sector. Si el Estado es el primer sector y el sector privado es el segundo, entonces el tercer y el cuarto sector estarían conformados por las fundaciones, las ONG y otras organizaciones sociales alternativas a las clásicas, para la defensa de intereses transversales como pueden ser el género o el medio ambiente, o particulares como puede ser la discapacidad.

Así, la democracia en un Estado multinivel implica un aprendizaje importante de negociación y respeto entre partes que en principio parecen tener intereses contrapuestos. Esto solo es posible si se desarrolla una cultura política de respeto a la diversidad, a la multiculturalidad, a la participación (Veneziano, 2014), una cultura basada en la tolerancia y la negociación. La sociedad española en su conjunto cambió en solo una década, desarrollando un sistema de relaciones intergubernamentales completamente nuevo que se sigue definiendo en la actualidad.

2. La Ley de Hierro de la visibilidad

Una vez diseñado el sistema desde el punto de vista constitucional, el resto de la historia ha tenido que ver en gran medida con cómo se ha hecho, es decir, con las dinámicas intergubernamentales, que se abordan en detalle más adelante. No obstante, es necesario recordar que hay algunas regularidades, entre las que cabe mencionar la “Ley de Hierro de la visibilidad”, que recogen la tendencia de la ciudadanía de expresar más confianza por los gobiernos locales que por los más alejados. Tal como plantea Agranoff (1997), este es un poderoso argumento a favor de la descentralización, pero al mismo tiempo plantea el problema de la legitimidad de los gobiernos centrales en un entorno de integración internacional y descentralización. Aplicada esta ley hasta sus extremos, los problemas de legitimidad se incrementarían conforme se asciende en el nivel de gobierno.

Los gobiernos subnacionales -que están cada vez más especializados en la implantación- tienen el campo abonado para hacer pasar como éxitos propios las políticas iniciadas en el ámbito nacional o supranacional y para trasladar sus fracasos a otros ámbitos de gobierno.

Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales -que están cada vez más especializados en la implantación- tienen el campo abonado para hacer pasar como éxitos propios las políticas iniciadas en el ámbito nacional o supranacional y para trasladar sus fracasos a otros ámbitos de gobierno. Sin embargo, y aún teniendo en cuenta estos planteamientos, durante la gestión derivada del impacto de la pandemia en España durante el año 2020, se han visto nuevos retos de gestión en el ámbito intergubernamental que merecerán un análisis separado cuando la situación se haya clarificado y las derivadas de la gestión actual se hayan despejado.

3. Qué son las relaciones intergubernamentales

Una definición clásica del término relaciones intergubernamentales es la de William Anderson (1960), quien las suscribe a “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Otra definición más reciente y concreta la proponen Agranoff y Ramos (1997), quienes refieren las relaciones intergubernamentales al análisis y la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades. En la teoría del Estado aceptada en Europa, dicen estos autores, se considera la soberanía como algo indivisible, donde el Estado es la fuente exclusiva de poder y el resto de los órganos de poder son instrumentos. En la práctica, hay relaciones intergubernamentales dentro de todos y cada uno de esos sistemas que se presentaban como actores unitarios. De hecho, en ninguna democracia existe una sola entidad que tenga todas las competencias, se busca que los equilibrios entre unas y otras sirvan de controles internos. Esto es la distribución territorial del poder y así ha sido estudiada por autores como Weidner (1960).

Los rasgos de las relaciones intergubernamentales dicen Agranoff y Ramos (1998, citando a Wright, 1988), son:

- Trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre niveles.
- El elemento humano es esencial para su éxito o fracaso.
- Las relaciones entre empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista.
- Cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones.

- Se caracterizan por su dimensión política, lo cual exige el examen de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas.

De este modo, el enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG) se presenta como alternativo y complementario a los de las teorías de Estado tradicionales, como *policy networks*, jerarquías, etc. -basados todos ellos en la visión del siglo XIX del Estado y su administración desde una óptica jurídica-, profundizando en los elementos dinámicos que de otro modo quedarían ocultos. Se comprobó con el tiempo que países con sistemas administrativos parecidos tenían funcionamientos muy diferentes en la práctica y que había que añadir una visión dinámica que superase el enfoque estático y taxonómico tradicional. Más allá de la estructura de las instituciones de representación política y gestión administrativa de un territorio dado, hay que fijarse en los actores, en el reparto de competencias, en las responsabilidades separadas y compartidas. En definitiva, se trata de introducir una visión dinámica de la gestión pública que tenga en cuenta las interacciones entre actores y órganos, no únicamente las estructuras.

Este enfoque permite asimismo incluir elementos esenciales para comprender el funcionamiento de las instituciones públicas, tales como la ideología, los actores implicados u otras fracturas (denominado "clivajes" en la literatura anglosajona), que afecten la realidad de la gestión pública. Se incluye asimismo en el análisis un factor con frecuencia olvidado: la cultura política, que se detalla en el siguiente apartado. Como los autores mencionaran en artículos anteriores, la mejor forma de no resolver un problema es definirlo erróneamente (Bañón i Martínez y Tamayo, 1998; Agranoff y Ramos, 1997). La definición clásica ha respondido al enfoque jurídico constitucional, centrándose en la estructura y el reparto competencial o por su situación relativa los flujos de las transferencias financieras intergubernamentales. Esta definición, si bien es relevante, es claramente insuficiente.

4. Dinámica de las relaciones intergubernamentales

¿Cómo analizar un país concreto desde el enfoque de relaciones intergubernamentales? Este apartado presenta las preguntas esenciales a utilizar a la hora de analizar un sistema político desde el punto de vista de sus relaciones intergubernamentales. Las respuestas van a corresponder al caso de España.

Cuando las relaciones son entre actores asimétricos, los mecanismos de coordinación son muy importantes. La situación actual de los órganos colegiados de carácter intergubernamental indica que este instrumento refuerza la capacidad de influencia y presencia de la Administración Central del Estado en el sistema de relaciones intergubernamentales.

Como se decía en el apartado anterior, la necesidad de superar el enfoque clásico derivó de la constatación de que la teoría y la práctica de las relaciones asimétricas entre gobiernos, en ocasiones, no conectan bien. El caso español es muy interesante para ilustrar esa paradoja, así como la utilidad del enfoque de relaciones intergubernamentales.

Asimetría y mecanismos de coordinación

En España se puede encontrar un sistema de relaciones intergubernamentales muy atípico. ¿Por qué? Una primera perplejidad tiene que ver con la asimetría de los actores gubernamentales. En estados federales, confederales y unitarios, todos los actores implicados de un mismo nivel son iguales. En cambio, en España se ha mantenido un trato diferente para País Vasco y Cataluña. También para Navarra, Galicia y Canarias. Se trata por tanto de un sistema de relaciones intergubernamentales asimétrico, en un Estado complejo. La primera pregunta implícita en esta aproximación es: ¿Son los actores implicados en las relaciones intergubernamentales simétricos o asimétricos?

Cuando las relaciones son entre actores asimétricos, los mecanismos de coordinación son muy importantes. La situación actual de los órganos colegiados de carácter intergubernamental indica que este instrumento refuerza la capacidad de influencia y presencia de la Administración Central del Estado (ACE) en el sistema de relaciones intergubernamentales. Los órganos colegiados, junto con la financiación y la regulación, conforman el bagaje instrumental básico de la ACE para el desarrollo de sus principales papeles y relaciones respecto de los gobiernos subnacionales. En la actualidad la ACE participa en más de 500 órganos colegiados con las comunidades autónomas. Son instrumentos para la formulación, armonización y evaluación de las políticas públicas a nivel estatal. De este modo, la ACE puede ostentar una cierta influencia sobre arenas en las que ha perdido buena parte de sus responsabilidades tradicionales, así como compartir con niveles inferiores arenas en las que sigue ostentando casi intactas sus competencias tradicionales. Estos órganos colegiados tienen asimismo una doble función:

- Coordinar el proceso de transferencia de competencias y la relación entre niveles.
- Ser instrumentos de adaptación de las políticas a las peculiaridades de los distintos territorios, combinando funciones de coordinación y de formulación conjunta de políticas.

Cabe destacar, entre otros mecanismos de coordinación, el Fondo de Suficiencia, a través del cual se establece que las comunidades autónomas puedan disponer de los recursos necesarios para garantizar un nivel mínimo de servicios equitativo en todo el territorio español (Mitxelena, 2004). En la Figura 4 se pueden encontrar algunos datos de la distribución del Fondo de Suficiencia por comunidades autónomas.

Figura 4
Euros per cápita en las comunidades autónomas (España, 2005)

Comunidades autónomas	Euros per cápita
Andalucía	960.6 €
Aragón	722.2 €
Principado de Asturias	824.0 €
Islas Baleares	-204.0 € (dadora)
Islas Canarias	1368.5 €
Cantabria	1020.0 €
Castilla y León	1006.9 €
Castilla-La Mancha	1047.3 €
Cataluña	325.5 €
Comunidad Valenciana	472.5 €
Extremadura	1465.3 €
Galicia	1081.9 €
Comunidad de Madrid	-25.1 € (dadora)
Región de Murcia	701.4 €
La Rioja	1053.0 €
Media	665.2 €

Fuente: Mitxelena Camiruaga (2006).

Se puede comprobar cómo algunas comunidades autónomas son dadoras netas de otras, como Madrid o Baleares. También varía enormemente la cantidad percibida per cápita, siendo las regiones más favorecidas Canarias y Extremadura, ambas con niveles de renta muy inferiores al medio y problemas derivados del desempleo estructural. En definitiva, hay numerosos instrumentos orgánicos y financieros de armonización autonómica, necesarios para garantizar un nivel de vida mínimo equitativo a todos los ciudadanos. Con estos datos se aprecia cómo las comunidades autónomas que soportan el sistema de forma continua, como sigue ocurriendo hoy, son Madrid e Islas Baleares, resultando uno de los rasgos más claros de asimetría frente a la equidad que reclama la ciudadanía. Se excluyen de la Figura 4 las comunidades autónomas de País Vasco y Foral de Navarra porque cuentan con haciendas propias y, por lo tanto, mecanismos de recaudación propios que profundizan la asimetría del sistema. Excluyendo estas dos comunidades autónomas, el resto de las comunidades se consideran de régimen común a efectos de financiación.

Frente a esta asimetría, del impacto de desigualdad a lo largo del primer decenio del siglo XXI y de las reivindicaciones provenientes de las diferentes comunidades autónomas, se llegó a una reforma de la financiación del sistema autonómico en el año 2009, en la que se intentaba paliar la situación. Como fruto de la misma, Cataluña evolucionó desde una situación de mayor perjuicio a una situación de menor perjuicio entre los años 2010 y 2017, como recoge Magallón (2019). Sin embargo, las comunidades autónomas de Madrid y Baleares se siguen considerando como dadoras dentro de este régimen de financiación y excluyendo nuevamente las comunidades forales de País Vasco y Navarra (Magallón, 2019). Como consecuencia de ello, instituciones académicas y de análisis han elaborado diferentes índices para ver qué media aporta cada ciudadano de cada comunidad y cuánto recibe, índices mediante los cuales se puede volver a comprobar la asimetría, tal como muestra la Figura 5 en los resultados de la financiación con los presupuestos del año 2017. En la Figura 5 también se podría considerar otras comunidades como “dadoras” porque reciben menos de lo que aportan por habitante, según lo que se aprecia, gracias al índice 100. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana está en el 98 del índice 100 de capacidad tributaria y recibe entre 95,1 y 92,2 en los índices 100 de recursos recibidos por habitante de dos instituciones independientes. Todo esto dentro de los efectos de la reforma del sistema de financiación del año 2009.

Figura 5
Capacidad tributaria por habitante y recursos recibidos por habitante según las mediciones del Instituto de Economía de Barcelona y el Departamento de Estudios del BBVA, según índice 100



Fuentes: Magallón (2019), Vilalta y Bosch (2019) y De la Fuente (2019b).

A la postre, con una sensación de mayor o menor justicia y de asimetría del sistema, lo que tiene que haber es una compensación y una equidad de servicios entre los ciudadanos de todo el país.

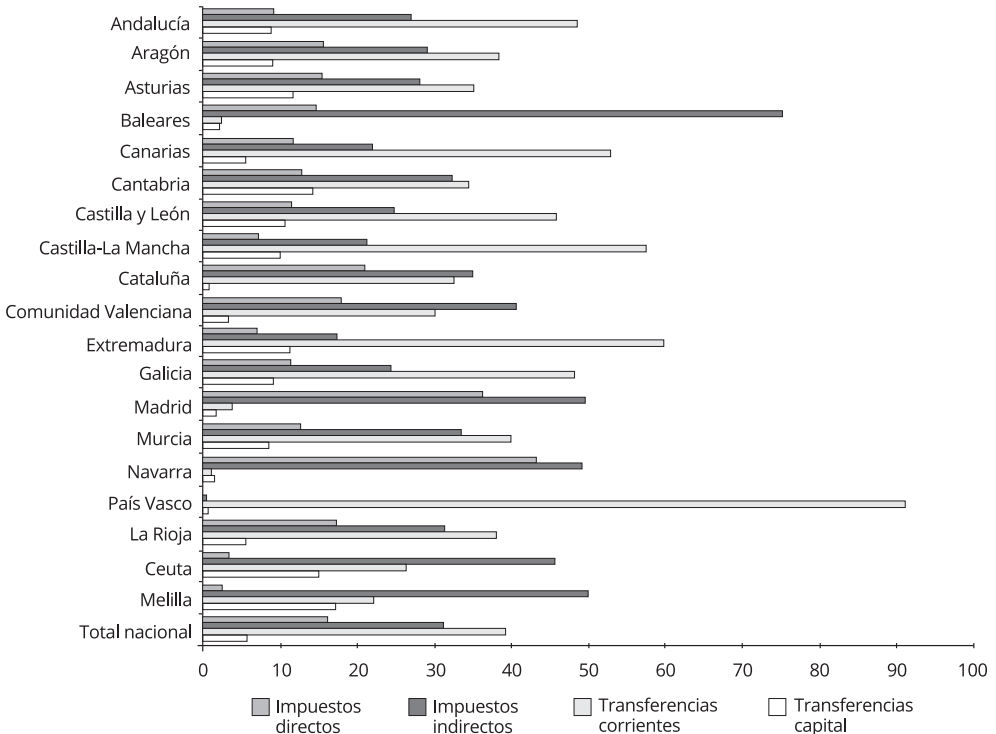
Gracias al índice 100, medido por dos instituciones diferentes, se puede observar cómo las comunidades que más aportan -como Madrid y Cataluña- son las que luego bajan entre 8 y 10 posiciones en los *rankings* de recursos recibidos por habitante. Existe mayor disparidad en las mediciones realizadas para Baleares, según las dos instituciones, y se observa de forma clara cómo Extremadura y Canarias resultan beneficiadas -lo que también se podía comprobar con el sistema de financiación anterior y los resultados de 12 años antes en la Figura 4.

De forma resumida para la finalidad de este trabajo, se aportan estos datos a fin de mostrar unas diferencias que poseen una casuística mayor, que tiene especialmente que ver con la riqueza de las diferentes comunidades, y que forma parte del debate que en España se ha conocido como “el debate de las balanzas fiscales”. A la postre, con una sensación de mayor o menor justicia y de asimetría del sistema, lo que tiene que haber es una compensación y una equidad de servicios entre los ciudadanos de todo el país.

Recursos financieros

El enfoque tradicional ha sido que quien tiene el control de los recursos, sobre todo del dinero, es el que tiene el control. Sin embargo, en casos como el español, este enfoque es insuficiente. Prácticamente en la totalidad de los países occidentales, el gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales y distribuye el dinero mediante diversos mecanismos. La primera fuente de financiación de la mayoría de las comunidades autónomas son las transferencias corrientes, excepto en lugares con alto nivel de consumo, como Madrid y Baleares, o de intensa actividad comercial, como Ceuta y Melilla, en las cuales la principal fuente de ingresos son los impuestos indirectos, como se puede comprobar en la Figura 6 a continuación.

Figura 6
Principales partidas presupuestarias de ingresos por comunidades autónomas
(en % de cada presupuesto)



Fuente: VV. AA. (2018).

Hay un buen número de problemas técnicos que pueden aparecer vinculados al reparto de los recursos financieros. Los criterios de reparto se pueden clasificar en:

- Fondos no condicionados en los que no hay que justificar la finalidad, que no van vinculados a objetivos o programas concretos, que permiten una mayor libertad a quienes los reciben.

- Fondos asociados a áreas concretas de gasto, si bien no a actuaciones concretas. Ejemplo: fondos para actuaciones vinculadas a la salud.

- Fondos condicionados que han de ser empleados para algo concreto, por ejemplo, mitigar el impacto medioambiental de ciertas actividades o formación para el empleo.

En las transferencias españolas se ha ido incrementando gradualmente el peso de los fondos no condicionados, tanto para las comunidades autónomas como para el nivel local. En la Figura 7 se recogen los diversos orígenes de la financiación condicionada en España. Se puede comprobar que la principal partida entre los fondos es la que corresponde al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola -FEOGA (un 28,75%). Sin embargo, la mayor cuantía de los recursos financieros condicionados de España es utilizada en subvenciones, convenios y contratos programa (43,41% del total), buena parte de la cual va a capacitación de trabajadores empleados y desempleados. Finalmente, otras transferencias del Estado y de la Seguridad Social suponen solamente un 2,42% de los fondos condicionados en España.

Figura 7
Distribución de la financiación condicionada por su origen en el año 2006

	Millones de euros	%
FCI	1.141,97	6,34
FEDER	1.622,15	9,01
FEOGA-O	597,53	3,32
Fondo de Cohesión	118,61	0,65
IFOP	215,86	1,20
FSE	613,82	3,41
FEOGA-G	5.177,66	28,75
Fondos sin determinar	267,46	1,49
Total Fondos U.E.	8.613,09	47,83
Subvenciones, Convenios y Contratos Programa	7.817,44	43,41
Otras Transferencias del Estado y de la S. Social	435,26	2,42
Total	18.007,76	100,00

Fuente: España. Ministerio de Administraciones Públicas (2008).

Finalmente, en la Figura 8 se observan los ingresos presupuestarios en las diferentes comunidades autónomas españolas, en el año 2020.

Figura 8
Ingresos presupuestarios de las CC. AA. en miles de euros, en 2020

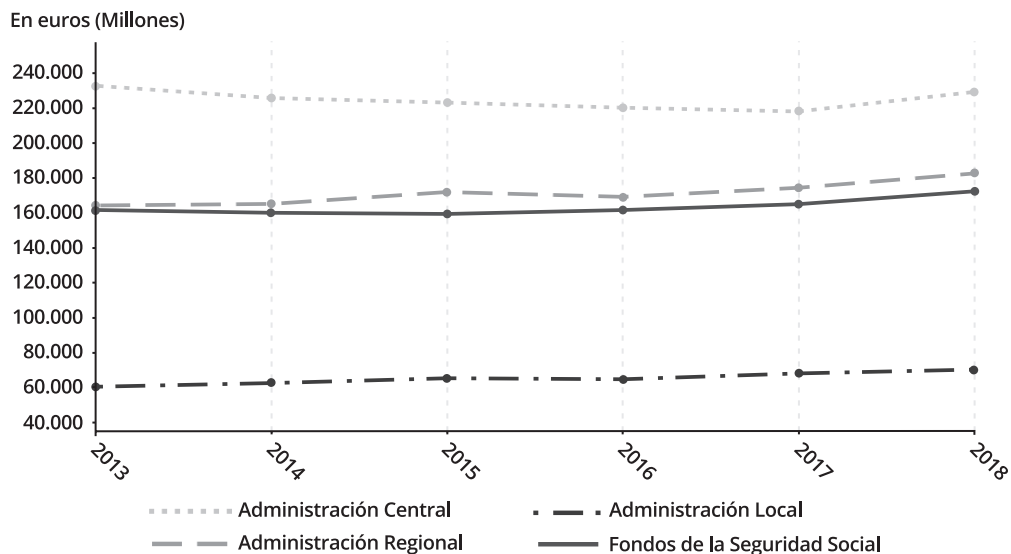
CC. AA.	Ingresos
Andalucía	34.240.600
Aragón	6.015.404
Asturias	4.692.679
Cantabria	2.888.233
Castilla y León	9.696.631
Castilla - La Mancha	9.666.427
Canarias	9.603.398
Cataluña	38.474.545
Extremadura	5.405.110
Galicia	11.812.578
Islas Baleares	5.893.124
Murcia	6.197.019
Madrid	23.333.117
Navarra	4.573.798
País Vasco	11.813.675
La Rioja	1.560.977
Comunidad Valenciana	23.358.416

Fuente: Datosmacro (2020).

La consolidación del segundo decenio del siglo XXI

Mientras que entre 1980 y 2010 se observa la configuración del modelo de relaciones intergubernamentales en España, con tres etapas distintas y momentos de especiales cambios, entre los años 2010 y 2019 surge un espacio de menor relevancia en el análisis. Se puede distinguir una cuarta etapa, puesto que las magnitudes enseñan que el sistema se había consolidado para el principio del decenio, y se observa una estabilidad en los grandes indicadores que se pueden extraer y observar en el último decenio (Figuras 9 y 10), además de observar datos asimétricos en cuanto a gasto y personal de las comunidades autónomas con diferencias de macro-magnitudes muy significativas (Figuras 11 y 12).

Figura 9
Evolución del gasto público en España por administración pública



Fuente: España. Ministerio de Hacienda y Europa Press Data (2020).

Figura 10
Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CC. AA. y componentes de su saldo presupuestario

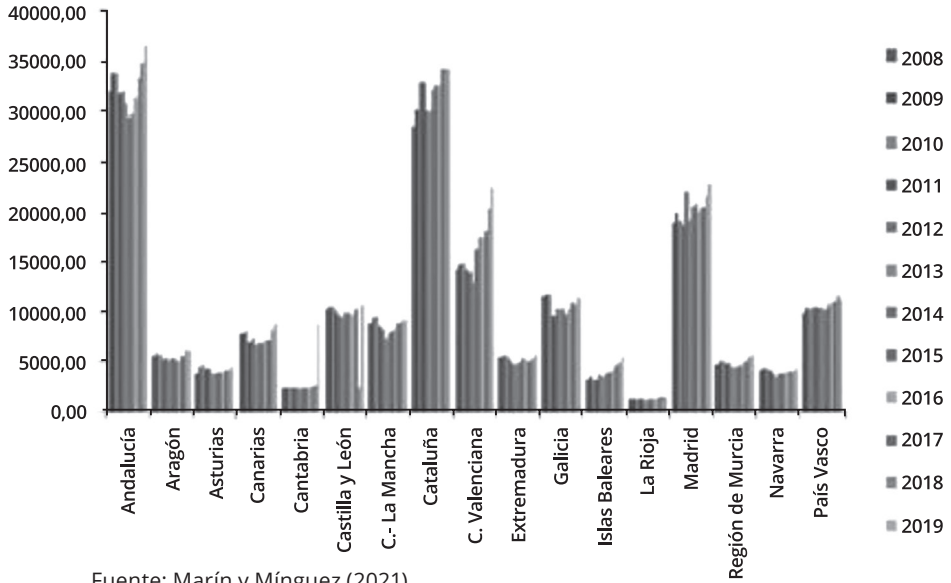
<i>Millones de euros corrientes</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	% Var 2017 a 2018
<i>Ingresos netos</i>	131.239	135.089	142.745	152.905	159.345	+6.440	+4,21%
Impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.530	59.898	62.732	+2.834	+4,73%
Transf. netas de otras AA. PP.	66.158	66.614	71.959	76.729	79.599	+1.870	+2,44%
Resto de ingresos	17.450	17.623	16.256	16.278	18.014	+1.736	+10,66%

Figura 10 (continuación)
Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CC. AA. y componentes
de su saldo presupuestario

<i>Millones de euros corrientes</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	% Var 2017 a 2018
<i>Gastos netos (sin transf. a otras AA. PP.)</i>	149.739	153.790	152.374	157.136	162.155	+5.019	+3,19%
Operaciones de capital	12.996	15.996	11.769	12.695	13.424	+729	+5,74%
Intereses	8.100	4.508	4.463	4.354	4.405	+51	+1,17%
Otros gastos corrientes	128.643	133.286	136.142	140.087	144.326	+4.239	+3,03%
<i>Saldo presupuestario</i>	-18.500	-18.701	-9.629	-4.231	-2.810	+1.421	-33,59%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	
<i>Ingresos netos</i>	12,66	12,51	12,76	13,11	13,19	+0,08	
Impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,87	5,14	5,19	+0,06	
Transf. netas de otras AA. PP.	6,38	6,17	6,43	6,58	6,51	-0,07	
Resto de ingresos	1,68	1,63	1,45	1,40	1,49	+0,10	
<i>Gastos netos (sin transf. a otras AA. PP.)</i>	14,44	14,24	13,62	13,47	13,42	-0,05	
Operaciones de capital	1,25	1,48	1,05	1,09	1,11	+0,02	
Intereses	0,78	0,42	0,40	0,37	0,36	-0,01	
Otros gastos corrientes	12,41	12,34	12,17	12,01	11,95	-0,07	
<i>Saldo presupuestario</i>	-1,78	-1,73	-0,86	-0,36	-0,23	+0,13	

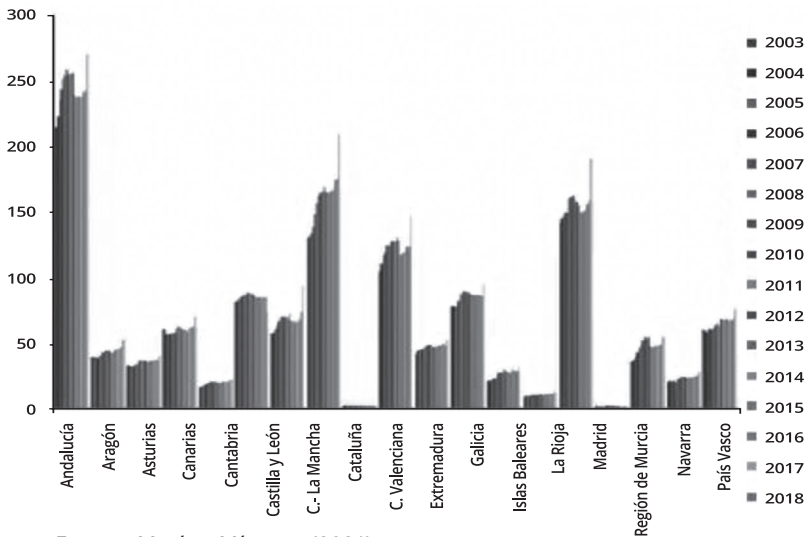
Fuente: De la Fuente (2019).

Figura 11
Evolución del gasto público en las comunidades autónomas (2008-2019)
en millones de euros



Fuente: Marín y Mínguez (2021).

Figura 12
Funcionarios de las comunidades autónomas (2002-2019), en miles

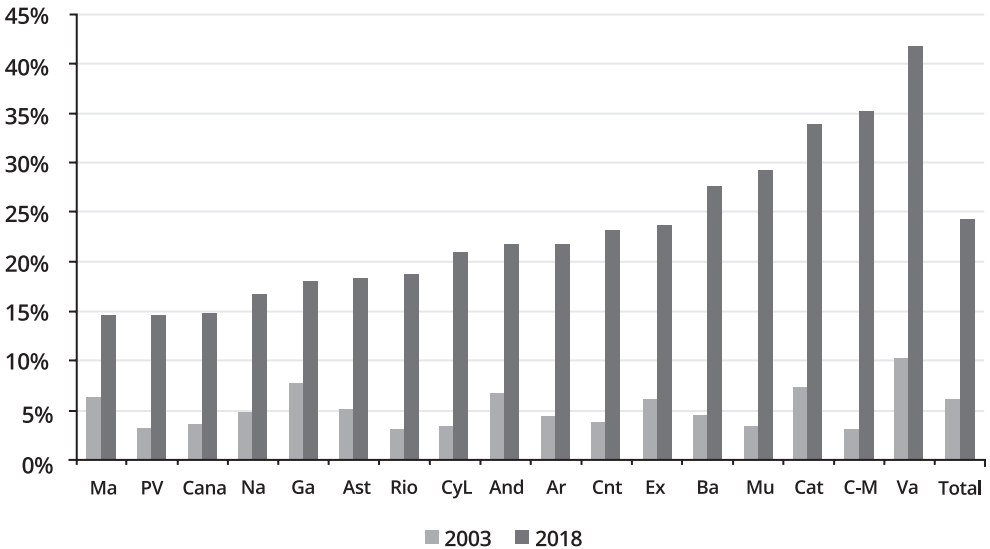


Fuente: Marín y Mínguez (2021).

Lo que sí ha cambiado en este último decenio, es el nivel de endeudamiento de cada una de las comunidades autónomas. Esto se debe especialmente a la consolidación de las autonomías, por cuya importancia política pueden permitirse este tipo de situación.

Lo que sí ha cambiado en este último decenio, es el nivel de endeudamiento de cada una de las comunidades autónomas. Esto se debe especialmente a la consolidación de las autonomías, por cuya importancia política pueden permitirse este tipo de situación. Sin embargo, no dejan de ser preocupantes especialmente los casos de Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana que, en especial contraste con Madrid, País Vasco y Canarias, enseñan otro ejemplo de asimetría en las relaciones intergubernamentales en España (Figura 13).

Figura 13
Deuda autonómica como porcentaje del PIB (2003-2018)

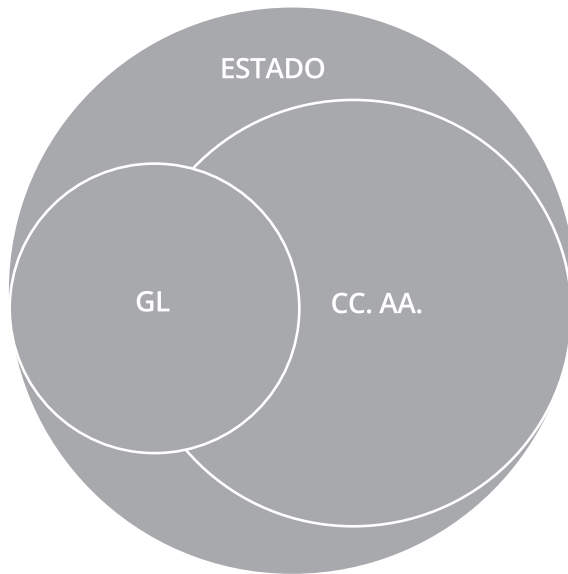


Fuente: De la Fuente (2019).

Modelos de relaciones intergubernamentales y de distribución de los servicios

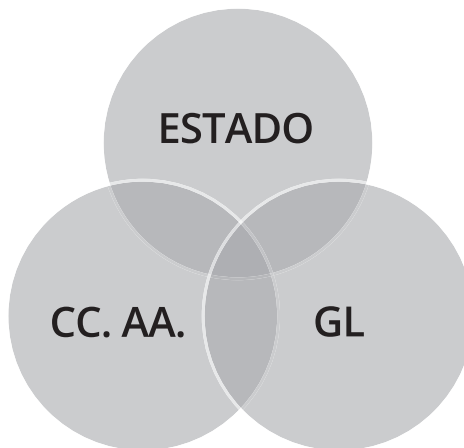
Es necesario, por supuesto, remitir la realidad a categorías o modelos que permitan comparar y ordenar el objeto de análisis. Al abordar las RIG, puede ser interesante reflexionar sobre el modelo en el que puede colocarse la realidad observada. Existen diferentes modelos de RIG. El esquema clásico de Wright (1988) distingue entre modelo inclusivo, superpuesto o separado. Los tres están representados a continuación en las Figuras 14, 15 y 16.

Figura 14
Modelo inclusivo de relaciones intergubernamentales



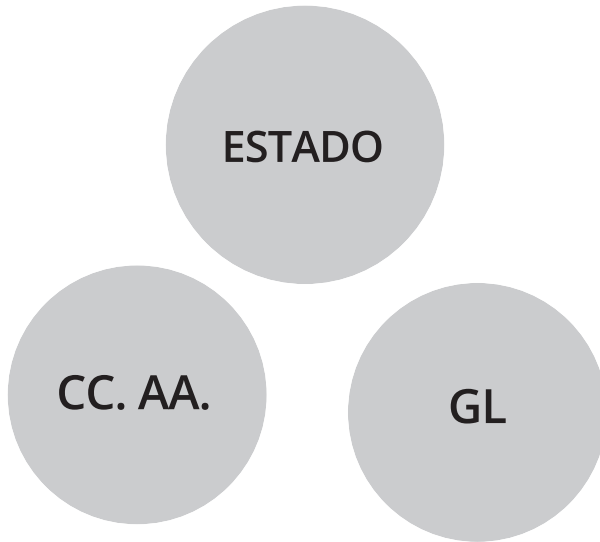
Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

Figura 15
Modelo superpuesto de relaciones intergubernamentales



Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

Figura 16
Modelo separado de relaciones intergubernamentales



Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

El proceso de descentralización del Estado en Autonomías ha impuesto la distribución indirecta de los servicios. La Administración Central del Estado actúa a través de otros gobiernos -las comunidades autónomas, las provincias y los municipios- en lugar de producir y proporcionar los bienes directamente a los ciudadanos.

Otra dimensión para tener en cuenta es el modelo de distribución de los servicios. La Administración Central del Estado (ACE) está involucrada con distinta intensidad en las RIG, dependiendo del modelo de distribución de servicios. La distribución a través de redes verticales ha sido tradicionalmente el modelo de mayor vigencia para las relaciones de los gobiernos centrales con la sociedad. De hecho, dentro de este modelo, la distribución directa de bienes y servicios ha constituido históricamente el modo característico de actuación de la ACE. Sin embargo, el proceso de descentralización del Estado en Autonomías ha impuesto la distribución indirecta de los servicios. La ACE actúa a través de otros gobiernos -las comunidades autónomas, las provincias y los municipios- en lugar de producir y proporcionar los bienes directamente a los ciudadanos.

Toda la acción pública que se canaliza desde el centro a la sociedad a través de organizaciones privadas y de organizaciones no gubernamentales, es también del tipo de distribución indirecta. Por último, dentro de la distribución vertical de servicios está el caso de la distribución por delegación.

Figura 17
Relaciones intergubernamentales y modelos de distribución del servicio

Redes verticales	Redes horizontales
Distribución directa	Coordinación intraorganizativa
Distribución indirecta	Cooperación interorganizativa
Distribución por delegación	Redes externas

Fuente: Bañón i Martínez y Tamayo (1998).

La pertenencia de España a la UE tiene como consecuencia que un número creciente de políticas que se implantan en el territorio nacional se formulan fuera del mismo. Esto produce un grado de complejidad en la implantación de las políticas que invalida la aplicabilidad simple de los modelos tradicionales del federalismo estadounidense al caso europeo. La línea vertical de distribución sigue estando vigente, pues la política que se origina en Bruselas pasa por la ACE para llegar a los ciudadanos españoles directamente o con la participación de gobiernos subnacionales, organizaciones gubernamentales y asociaciones privadas. La importancia de estas políticas reside en el volumen de recursos que movilizan y en los temas estratégicos a los que orientan sus soluciones. El Fondo Social Europeo, los Fondos Estructurales, la Política Agrícola Común, la política de pesca o las directrices de la política medioambiental son políticas suficientemente ilustrativas de la importancia de la distribución de la ACE por delegación. Los papeles actuales de la ACE con los niveles inferiores son como homogeneizadora, homologadora, coordinadora, mediadora.

El papel más intenso de la ACE frente a la Unión Europea es como mediadora: concretamente ha de negociar, conseguir y coordinar, en diferentes momentos del tiempo.

El modelo de redes de distribución horizontal de servicios se sitúa en otro plano. Si bien es verdad que la coordinación intraorganizativa para la distribución de servicios tiene una gran importancia en el diseño de las RIG, la cooperación interorganizativa con el sector público de la economía y con entes públicos descentralizados ha disminuido su volumen, debido a la legislación europea de protección de la libre competencia y a la transferencia de gran parte de los organismos autónomos de los gobiernos subnacionales. Las redes horizontales

Además de quién controla los recursos, quién formula las políticas públicas y quién las implementa, es necesario analizar el estilo de gestión o de gobierno multinivel. Una misma definición del Estado puede conducir a dinámicas muy diferentes, cooperativas o no cooperativas, con resultados también muy diferentes.

externas -entre las comunidades autónomas y las locales, o entre estas últimas- canalizan un volumen creciente de recursos.

Actores relevantes

Para analizar adecuadamente las dinámicas entre actores, niveles y competencias, son esenciales dos interrogantes: ¿quién formula las políticas públicas? y ¿quién implementa las políticas públicas?

Las respuestas van a ser diversas dependiendo de los niveles de gobierno implicados, así como de las políticas de las que se trate. Por ejemplo, a la hora de analizar las relaciones intergubernamentales entre España y la Unión Europea, la distribución de competencias es que la segunda está encargada de la formulación de políticas, mientras que la primera ha de implementarla. Ambas posiciones implican un gran poder. La trasposición de, por ejemplo, una directiva en el ordenamiento jurídico de un país miembro ofrece a cada uno de los países de la Unión Europea la posibilidad de interpretar las indicaciones de esta, al tiempo que la aplicación de normas homogéneas por todo el territorio de la Unión Europea puede implicar para algunos países empeorar la situación anterior desde algún aspecto. Además, en la relación de España con la Unión Europea, se debe tener en cuenta que son relaciones multinivel, siendo en ocasiones la ACE la encargada de implementar las políticas, mientras que en otras ocasiones son las propias comunidades autónomas las encargadas de su ejecución. De este modo, las relaciones intergubernamentales de España con la Unión Europea en la práctica llevan a una variedad de situaciones diferentes.

Dinámicas cooperativas o de suma cero

Además de quién controla los recursos, quién formula las políticas públicas y quién las implementa, es necesario analizar el estilo de gestión o de gobierno multinivel. Una misma definición del Estado puede conducir a dinámicas muy diferentes, cooperativas o no cooperativas, con resultados también muy diferentes. El sistema político español está diseñado para dinámicas de interacción multinivel gubernamentales cooperativas (Gunther, Harguindéguy, Montero y Pasquier, 2016). Sin embargo, no siempre ha sido así. En distintos momentos desde el comienzo de la historia de la democracia española, hace ya más de treinta años, los gobiernos de diversas comunidades autónomas han mostrado posiciones no cooperativas, de franca oposición, como ocurrió entre la Comunidad de Madrid,

Los conflictos entre diferentes niveles han tenido que ver casi siempre con el reparto de recursos y/o de competencias. Es interesante que estos conflictos se han dado incluso entre mayorías políticas del mismo partido. También es interesante constatar que ha sido posible llegar a acuerdos globales, independientemente del partido de referencia.

regida por la conservadora Esperanza Aguirre, y el Estado central, gobernado por el partido socialista con José Luis Rodríguez Zapatero. Además, han sido frecuentes los conflictos entre los niveles autonómico y local, incluso entre políticos electos del mismo partido. En estos casos, con frecuencia, la dimensión o clivaje territorial se ha impuesto sobre la dimensión ideológica, teniendo un mayor peso en las relaciones intergubernamentales.

Cultura política

Finalmente, otro tema central para abordar las relaciones intergubernamentales que ha sido tradicionalmente ignorado es el análisis de la cultura política. El diseño institucional de relaciones intergubernamentales en España estaba basado en la necesaria cooperación entre niveles. Es una evolución de la coerción a la cooperación como contemplaban autores como Chung-Lae Cho y Deil Wright (2001) para escenarios de otros países que más tarde, por su propia evolución, ha ocurrido también en España. España ha ido desarrollando una cultura política democrática posterior a la reforma institucional. Como demuestran las investigaciones de Linz y Stepan (1996), de Gunther, Montero y Puhle (2015) y de Gunther y Montero (2016), fue primero la democracia que los demócratas. Fueron primero las instituciones democráticas, es decir, las elecciones, los partidos políticos y el voto, que el considerar mayoritariamente la democracia como el mejor régimen político posible, el primero deseable. Al desarrollar los españoles una cultura política democrática, aprendieron en su mayoría a reconocer la legitimidad de los demás, a aceptar la diferencia, a negociar desde el respeto. De alguna forma hubo una época en la cual culturalmente la descentralización se equiparaba a más y mejor democracia, puesto que la descentralización se había convertido en un paradigma social en la tipología que recoge Veneziano (2015). Se ha desarrollado, en definitiva, una cultura política cooperativa que incide positivamente en la gestión pública y que permite llegar a acuerdos a largo plazo. Ejemplos de resultados de la cooperación son los acuerdos que se han firmado entre los principales partidos para mantener el sistema de pensiones (Pacto de Toledo) o los pactos antiterroristas.

Sin embargo, la tensión centro-periferia ha propiciado alianzas que podrían parecer difícilmente previsibles, por superar las diferencias ideológicas. En efecto, en ocasiones se ha impuesto como criterio

para defender posiciones conjuntas el eje territorial. Los conflictos entre diferentes niveles han tenido que ver casi siempre con el reparto de recursos y/o de competencias. Es interesante que estos conflictos se han dado incluso entre mayorías políticas del mismo partido. También es interesante constatar que ha sido posible llegar a acuerdos globales, independientemente del partido de referencia, entre representantes locales que han acordado posturas comunes frente al gobierno central en el marco institucional de la Federación Estatal de Municipios y Provincias (FEMP).

Ejemplos de conflictos por el reparto de recursos y/o de competencias han sido las luchas entre los representantes del PP en Valencia, entre la Comunidad Autónoma y la ciudad de Valencia. También los conflictos entre la Alcaldía y la Comunidad de Madrid, ambas del PP, que han conducido a una verdadera crisis interna en este partido, el primero de la oposición en España. También entre representantes del PSOE, ha habido una gran tensión, una de las más recordadas fue la que enfrentó al Presidente de Gobierno, Felipe González, con el Presidente de la Comunidad de Madrid, Joaquín Leguina, a comienzos de los años noventa. Por supuesto, se han dado también desencuentros importantes entre representantes de diferentes partidos, como la lucha que estuvo abierta entre la Presidente de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, y la Presidencia del Reino, con José Luis Rodríguez Zapatero a la cabeza.

La afirmación nacional también ha sido fuente de conflictos, conllevando importantes dificultades por la adopción de posturas no cooperativas. Ejemplo de estas dinámicas de juego de suma cero ha sido la postura tradicional de los partidos nacionalistas y no nacionalistas del País Vasco, quienes se han mostrado de acuerdo, independientemente de las mayorías políticas, de reducir el papel del Estado central en su territorio. Las mayorías del mismo partido ya no garantizan relaciones cordiales entre niveles. De hecho, algunas de las más difíciles se han dado entre gobiernos de la misma mayoría (posiblemente por la dinámica de expectativa de acceso a los recursos).

Conclusiones

La importancia del escenario multinivel en cualquiera de sus interpretaciones (unitario funcionando por desconcentración; autonómico o regional funcionando por descentralización en estados complejos; y federal funcionando por la suma de los entes en estados compuestos

-que señalan autores como Baron, 2010-, entre otros tipos) es tan fundamental para el estudio de la gobernanza actual como la suma de actores, redes y procesos (Bañón i Martínez y Tamboleo García, 2015). Aunque su importancia es mayor en algunos países, como el caso de España, más que en otros, es una realidad que está abierta a discusión (Lancaster, 1997; Subirats, 1998; y Ferri Durá, 2010) y en constante evolución, por lo que se debe seguir profundizando en este campo de estudio crucial para las reformas democráticas y la modernización de las administraciones que los Estados necesitan (Bañón i Martínez y Jiménez Meroño, 2010), teniendo en cuenta también, el escenario local con especial énfasis en el análisis de las grandes ciudades, donde también se producen fuertes asimetrías entre las mismas y dentro de su organización interna (Tamboleo García, 2020).

En el caso de estudio que se analizó, si bien predominan las relaciones cooperativas a nivel administrativo, las no cooperativas (más frecuentes a nivel político) han de ser identificadas para un adecuado análisis de las dinámicas intergubernamentales. Se percibe de forma clara una evolución de la coerción del Estado unitario a la cooperación del Estado autonómico, aunque de forma asimétrica, porque unas comunidades han sido más cooperativas y se han comportado con mayor lealtad hacia el Estado central que otras. Además, se han examinado algunos debates de actualidad importantes, como la asimetría de recursos y la problemática de equidad dentro del escenario de debate de balanzas fiscales entre comunidades, que también se abre para ulteriores investigaciones.

El Estado autonómico, con características propias y un asentamiento notable entre la población española, comparte algunos rasgos con Estados federales. Además, su descentralización política y administrativa es mayor que en algunos estados federales del mundo, según las métricas y metodologías de Elazar (2006), estudios con metodología comparativa (Caramani, 2011) y otros con el impacto (Lipphart, 2007). Sin embargo, la demanda federal (Ferri Durá, 2019) existe en una pequeña parte de España en consonancia con los intentos históricos de avanzadas federales como en la I República Española.

Así, hay que contemplar el Estado autonómico en España con sus rasgos de asimetría y de bilateralidad en sus relaciones entre Estado y comunidades autónomas, con unas dinámicas que han llegado a

Las características de cultura política, de dinámicas de cooperación, de actores políticos nacionales y subnacionales, de distribución de los servicios según los modelos de relaciones intergubernamentales, de recursos financieros y de mecanismos de coordinación configuran este modelo específico que necesita de indicadores válidos para poder compararse con otros.

ensionar el sistema hasta el intento de secesión de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2018, que no consiguió ningún apoyo internacional significativo, por lo que se hacen necesarios mecanismos de coordinación, de mejora de la equidad y de coerción por parte del Estado central. Pese a ese intento de secesión unilateral, se ha visto en este trabajo cómo el modelo se había consolidado en cuanto a su configuración en los últimos diez años de vida del sistema político español.

También se contempló que se distinguen distintas etapas en el Estado autonómico de España: los años ochenta del siglo XX supusieron el hito de configuración, en los años 90 se distingue una etapa de asentamiento hasta el final del primer decenio del siglo XXI, ha habido una etapa de reconfiguración y expansión del Estado autonómico con el final de transferencias de competencias y de recursos, especialmente en sanidad y educación, y en el segundo decenio del siglo XXI se observa una etapa de consolidación (con el análisis separado que necesita el caso de Cataluña).

En todas estas etapas se fue destacando la asimetría de las RIG. La asimetría no es solo política, sino también económica, como se ha comprobado en los casos de Madrid e Islas Baleares, dos comunidades autónomas infrafinanciadas en términos de habitantes y que por tanto son comunidades autónomas dadoras. Además, se han visto otros rasgos de asimetría, como el endeudamiento en términos de PIB por comunidades. De esta manera, las características de cultura política, de dinámicas de cooperación, de actores políticos nacionales y subnacionales, de distribución de los servicios según los modelos de relaciones intergubernamentales, de recursos financieros y de mecanismos de coordinación configuran este modelo específico que necesita de indicadores válidos para poder compararse con otros.

Con ellos y con las características aquí reseñadas se podrá obtener un modelo metodológico para la ciencia de la administración que permitirá conseguir mayores y más profundas investigaciones de la evolución del modelo español. Un Estado que tiene pendiente resolver retos para su cohesión interna y por lo que se necesitan respuestas académicas frente a las respuestas políticas que, hasta ahora y como aquí se ha visto, han profundizado en la asimetría frente a la equidad necesaria en sistemas político-administrativos justos y cohesionados para el bien de toda la ciudadanía que componen, en conjunto de la nación, un Estado complejo como es el caso de España.

Por lo tanto, las reformas democráticas para asegurar el futuro tendrán que ir por la vía de examinar la asimetría para dotar al sistema de mayor equidad, mejorar los espacios de coordinación políticos y administrativos, así como aumentar la cohesión interna en las esferas política y social.

Bibliografía

- Agranoff, Robert (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo Barroso (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- Agranoff, Robert y Ramos, Juan Antonio (1997), "Toward Federal Democracy in Spain: an Examination of Intergovernmental Relations", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 27 N° 4 (Toward Federal Democracy in Spain), pp. 1-38.
- _____ (1998), "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agranoff, Robert y Radin, Beryl A. (2015), "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 45 N° 1, pp. 139-159.
- Anderson, William (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Aponte Pinzón, Ángela (2017), "El proceso de descentralización en América Latina: balance y perspectivas", en *Económicas CUC*, Vol. 38 N° 2, pp. 9-20, <http://dx.doi.org/10.17981/econuc.38.2.2017.01>.
- Bañón i Martínez, Rafael y Jiménez Meroño, Sergio (2010), *La nueva gestión pública*, Madrid, Instituto de Educación Superior TQM.
- Bañón i Martínez, Rafael y Tamayo, Manuel (1998), "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

- Bañón i Martínez, Rafael y Tamboleo García, Rubén (2015), *Ideas para la Gobernanza*, Madrid, Editorial Fragua.
- Baron, Nacima (2010), “État composé’ ou décomposé? La réforme des autonomies espagnoles et ses effets sur la fragmentation territoriale et institutionnelle du pays”, en *L’Espace Politique*, Vol. 11 N° 2, <http://journal.openedition.org/espacepolitique/1687>, 18-07-2020.
- Caramani, Daniele (2011), *Comparative Politics*, New York, Oxford University Press.
- Cho, Chung-Lae y Wright, Deil S. (2001), “Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators’ Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism During the 1990s”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 31 N° 2, pp. 57-80.
- Datosmacro (2020), Presupuesto de las Comunidades Autónomas, Madrid, Datosmacro, <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?anio=2020>.
- De la Fuente, Ángel (2019), “Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018”, Madrid, Fundación BBVA Research (Documento de Trabajo; N° 19/06).
- _____ (2019b), “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017”, Madrid, Fundación BBVA Research (Documento de Trabajo; N° 19/12).
- DGCID (2007), “Balance de la descentralización en América Latina”, Paris, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.
- Elazar, Daniel J. (1992), “Constitutional Rights in the Federal System”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 22 N° 2 (Rights in America’s Constitutional Traditions), pp. 1-3.
- _____ (1995), “From Statism to Federalism: a Paradigm Shift”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 25 N° 2, pp. 5-18.
- _____ (1998), “Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo”, en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- _____ (2006), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas (2008), *Informe de empleados en el sector público*, Madrid, MAP.

- España. Ministerio de Fomento. Instituto Geográfico Nacional (s.f.), La organización territorial de España, Madrid, IGN, http://www.ign.es/espmmap/mapas_spain_bach/pdf/Espana_Mapa_01_texto_2.pdf.
- España. Ministerio de Hacienda y Europa Press Data (2020), "Evolución de gasto público en España por administración pública", Madrid, Ministerio de Hacienda; Epdata, <https://www.epdata.es/datos/gasto-publico-espana-datos-graficos/256>, 10-04-2021.
- España. Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018), *Informe de empleados en el sector público*, Madrid, MPTFP.
- _____ (2021), "Resumen de la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas: datos publicados en el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas a 1 de enero", Madrid, MPTFP, <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin0.html>.
- Ferri Durá, Jaime (2001), "Las comunidades autónomas", en *Sistema político español*, Paloma Román Marugán (dir.), Madrid, McGrawHill, pp. 287-314.
- _____ (2010), "Comunidades autónomas: controversia permanente", en *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Manuel Arenilla Sáez (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 593-609.
- _____ (2019), "Vicisitudes del federalismo en la España reciente", en *Argimiro Rojo Salgado, o Home Smiling through: libro homenaje a un politólogo cosmopolita*, Álvaro Xosé López Mira y Enrique José Varela Álvarez (coords.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 283-295.
- García, Yolanda (2020), "Qué fueron los Pactos de la Moncloa de 1977 y qué es lo que propone ahora el Gobierno", en *Newtral*, Madrid, 17 de abril, <https://www.newtral.es/pactos-moncloa-1977-pactos-nacional-reconstruccion-2020-espana/20200417>, 18-07-2020.
- Gunther, Richard; Harguindéguy, Jean-Baptiste; Montero, José Ramón; y Pasquier, Roman (2016), "L'État des autonomies: dynamiques institutionnelles et politiques", en *La démocratie espagnole: institutions et vie politique*, Hubert Peres y Christophe Roux (eds.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 79-102.

- Gunther, Richard y Montero, José Ramón (2016), "Southern Europe: Elite-Led Culture Change", en *Growing up Democratic: Does It Make a Difference?*, David Denmark, Robert Mattes y Richard G. Niemi (eds.), Boulder, Lynne Rienner, pp. 25-62.
- Gunther, Richard; Montero, José Ramón; y Puhle, Hans-Jürgen (2015), "Intermediation, Mobilization, Voting and Citizen Participation: Findings from In-Depth and Longitudinal Analyses of Spain", en *Voting in Old and New Democracies*, Richard Gunther, Paul A. Beck, Pedro Magalhães y Alejandro Moreno (eds.), New York, Routledge, pp. 230-272.
- Kölling, Mario (2014), "Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria: una comparación de los länder y las comunidades autónomas", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, N° 15.
- Kölling, Mario y Carmona Contreras, Ana María (2012), "La participación de las CC. AA. en la gestión y la negociación de la política de cohesión. ¿Ambitions beyond Capacity?", en *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*, Rafael Bañón i Martínez, Gema Sánchez Medero y Rubén Tamboleo García (dirs.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 113-120.
- Lancaster, Thomas D. (1997), "Nationalism, Regionalism, and State Institutions: an Assessment of Opinions in Spain", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 27 N° 4 (Toward Federal Democracy in Spain), pp. 115-133.
- Linz Storch de Gracia, Juan José y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipphart, Arend (2007), *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Magallón, Eduardo (2019), "El sistema de financiación perjudica a Madrid, Baleares, Catalunya y Valencia", en *La Vanguardia*, Barcelona, 30 de octubre, <https://www.lavanguardia.com/economia/20191030/471286574747/sistema-financiacion-espana-impacto-comunidades-autonomas.html#foto-2>, 24-04-2021.

- Marín, S. y Mínguez, R. (2021), *45 Años de evolución económica, social y empresarial de las comunidades autónomas en España. Una visión por comunidades: 1975-2020*, Madrid, Cámara de Comercio de España; Consejo General de Economistas de España.
- Mitxelena Camiruaga, Carmen (2004), "Los tributos cedidos en el nuevo modelo de financiación autonómica: un enfoque retrospectivo y prospectivo desde Andalucía y Cataluña", en *Revista de Estudios Regionales*, Nº 69, pp. 163-184.
- _____ (2006), "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España", en *Principios: Estudios de Economía Política*, Nº 4 pp. 73-92.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; y Whitehead, L. (comps.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Paidós.
- Paniagua Soto, Juan Luis y Bañón i Martínez, Rafael (2000), "Gobierno y administración en el Estado de las autonomías y en las comunidades autónomas", en *Gobierno y administración en las comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco)*, Juan Luis Paniagua Soto (ed.), Madrid, Tecnos.
- Restrepo Botero, Darío (2008), "Descentralización para la equidad", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 12 Nº 40, pp. 793-821, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212012000300009.
- Subirats, Joan (1998), "El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. quince años de Estado de las autonomías: luces y sombras de una realidad aún en discusión", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Tamboleo García, Rubén (2013), "Política, gobierno y administración", en *Madrid en el siglo XXI: transformaciones y retos de su realidad social*, Antonio Lucas Marín, Carmen Cortés Beltrán y María Dolores Cáceres Zapatero (coords.), Madrid, Editorial Fragua, pp. 171-202, <http://dx.doi.org/10.17613/pb52-yk48>.
- _____ (2014), "La construcción del Estado autonómico en el Reino de España y el escenario incierto", en *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García (coords.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 321-331, <http://dx.doi.org/10.17613/e8wc-6x10>.

- _____ (2020), "Desconcentración municipal en España: los casos comparados de Madrid y Barcelona", en *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Vol. 28, pp. 77-92, <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i28.568>.
- VV. AA. (2008), *Financiación de las comunidades autónomas de régimen común: el modelo de financiación y la financiación condicionada*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica.
- _____ (2018), *Financiación de las comunidades autónomas de régimen común: el modelo de financiación y las transferencias*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica.
- Veneziano, Alicia (2012), "Los dos paradigmas de la descentralización", en *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N° 8, pp. 163-192.
- _____ (2014), "Descentralización y democracia participativa: gobernanza y redes", en *La modernización de la política y la innovación participativa*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 47-68.
- _____ (2015), "Paradigmas de las ciencias sociales y de la gestión territorial", en *Ideas para la gobernanza*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García (dirs.), Madrid, Editorial Fragua, pp. 301-338.
- Vilalta, Marta y Bosch, Núria (2019), *Informe anual del sistema de financiación autonómico*, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona.
- Weidner, Edward W. (1960), *Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Wiesner, Eduardo (2003), "Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos (Archivos de Economía; N° 227), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/227.pdf>.
- Wright, Deil (1978), "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 6, pp. 5-28.

_____ (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Brooks/Cole.