

# Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018)

*Four Decades of Territorial Distribution of Power in Spain: A Measurement of Subnational Autonomy (1974-2018)*

**Helder Ferreira Do Vale**

## Palabras clave

Autonomía  
 • Descentralización  
 • Gobiernos regionales  
 • Relaciones intergubernamentales

## Key words

Autonomy  
 • Decentralization  
 • Subnational Governments  
 • Intergovernmental Relations

## Resumen

Este artículo aborda las relaciones de poder territorial en España mediante el avance de un índice de autonomía subnacional que evalúa cuatro décadas de autoridad territorial descentralizada en el país. Centrándose principalmente en las comunidades autónomas, el artículo mide la autonomía regional en las dimensiones fiscal, administrativa, institucional y social, y demuestra los patrones por los cuales los Gobiernos regionales en España se han beneficiado progresivamente de niveles más altos de autonomía pese el retroceso ocasionado por la crisis económica de 2008. Más específicamente, el artículo destaca que este proceso presenta patrones identificables, que se manifiestan en el orden y la regularidad de otorgar autonomía. Además, el artículo puntualiza algunos criterios para futuros estudios sobre los avances y retrocesos de la autonomía regional en España.

## Abstract

This article addresses territorial power relations in Spain by presenting an index of subnational autonomy, which assesses four decades of decentralized territorial authority in the country. Focusing mainly on Spain's regions, or Autonomous Communities, the study measures subnational autonomy in the fiscal, administrative, institutional and societal dimensions, and shows that subnational governments in Spain have been progressively enjoying higher levels of autonomy despite important setbacks experienced after the 2008 economic crisis. More specifically, the article highlights that this process presents identifiable patterns, which become manifest in the pace and order of granting autonomy. Furthermore, the paper provides some criteria for further research on the advances and setbacks of subnational autonomy in Spain.

## Cómo citar

Do Vale, Helder Ferreira (2021). «Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173: 3-26. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.173.3>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Helder Ferreira Do Vale:** Hankuk University of Foreign Studies (The Republic of Korea) | [helderdovale@gmail.com](mailto:helderdovale@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Desde que las diferentes regiones de España adquirieron competencias constitucionales en 1978, han estado en el centro de la vida política del país. Aproximadamente 40 años después de la promulgación de la Constitución Española, los conflictos territoriales siguen siendo un problema no resuelto en España. Aunque en el momento de la redacción de la Constitución las élites políticas nacionales españolas intentaron dar cabida a las exigencias de las élites políticas subnacionales y crearon una gama de arreglos institucionales que permitirían a las regiones ir adquiriendo autonomía de manera progresiva, los arreglos territoriales existentes parecen haber fallado en la evitación de conflictos.

Aunque hay muchas fuentes de crisis territoriales en España —por ejemplo, el bilateralismo en las dinámicas territoriales, mecanismos débiles de negociación intergubernamental, recesión económica, cambio en el sistema de partidos...—, es más relevante que nunca la pregunta crucial de cuán autónomos son los Gobiernos subnacionales en España. Al medir la autonomía de las regiones en diferentes dimensiones a lo largo de cuatro décadas, este artículo intenta comprender las características generales del proceso de crear autonomía subnacional después de un largo período de dinámica territorial descentralizada en España.

Este artículo mide cualitativamente los cambios en la autonomía de los Gobiernos subnacionales españoles con el propósito de valorar la evolución de la autonomía subnacional en España. El índice que el artículo propone mide la autonomía subnacional a través de un total de siete variables distribuidas a lo largo de cuatro dimensiones, a saber: fiscal, administrativa, institucional y social. Estas variables son medidas en cinco períodos entre 1978 y 2018.

En cada período, las variables tienen puntuaciones basadas en una escala de cuatro puntos (de 0 a 3). Estas puntuaciones representan el nivel agregado de autonomía regional del cual disfrutaban las regiones españolas. Este índice revela el grado de cambio en la autonomía regional a lo largo del tiempo, así como las dimensiones en las cuales se ha ejercido más la autonomía subnacional.

A diferencia de otras mediciones importantes del poder y autoridad regional (por ejemplo, Hooghe *et al.*, 2016; Ladner y Keuffer, 2018), el esfuerzo que se hace en este artículo para cuantificar la autonomía regional se basa en la comprensión del ejercicio de la autoridad en un continuo. La autonomía subnacional como continuo, medida en términos de grados, es particularmente importante en el caso de España donde se ha otorgado autoridad a las comunidades autónomas (CC. AA.) a lo largo del tiempo y se ha ejercido de manera asimétrica entre las diferentes regiones del país.

Sobre la base de la medición de la autonomía subnacional que aquí se propone, las regiones españolas han mostrado progresivamente un nivel en general alto de autonomía regional. Esta es una tendencia identificada en otros índices de la autonomía territorial en los cuales España fue incluida. En los principales índices de autonomía institucional que miden el poder de los Gobiernos regionales (por ejemplo, Hooghe *et al.*, 2016; Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2016; Ladner y Keuffer, 2018), generalmente España aparece entre los países que otorgan niveles más altos de autonomía y autoridad a sus Gobiernos regionales. De todas maneras, España no es una excepción y sigue la tendencia mundial de otorgar niveles más altos de autonomía regional. Varios conjuntos de datos longitudinales sugieren que las regiones han ganado autonomía y autoridad regional de manera progresiva en las décadas de los años noventa y en la primera década del presente siglo (Do Vale, 2015;

Hooghe *et al.*, 2016; Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2016).

El artículo ofrece nuevas perspectivas sobre la dinámica territorial en España, por medio de la identificación clara de variables en cuatro dimensiones, la puntuación de estas variables a lo largo de cinco períodos, y la cuantificación del grado de cambio a lo largo del tiempo en la puntuación de autonomía subnacional. De este modo, el artículo toca las diferentes vertientes de la literatura sobre la política territorial en España; más específicamente, sobre el tipo de sistema territorial que España adoptó en 1978 (Moreno, 1997; Requejo, 2004; Sala, 2013), las restricciones institucionales que las CC. AA. enfrentan en el ejercicio de su autonomía (Máiz, Caamaño y Azpitarte, 2010; Muro, 2015), los diversos niveles y grados de relaciones verticales intergubernamentales desarrollados desde 1978 (Agranoff y Gallarín, 1997; Colino *et al.*, 2009), y la crisis territorial constitucional causada por las fuerzas y dinámicas centrífugas (Boylan, 2015).

Los resultados de la medición de la autonomía subnacional en España revelan que hay un patrón de aumento sistemático y progresivo de la autonomía subnacional, impulsado en general por un nivel más alto de autonomía en los períodos iniciales, seguido de un enlentecimiento relativo. Sin embargo, a consecuencia de la crisis económica de 2008 y de la tensión en aumento entre el Gobierno catalán y el Gobierno central, hubo importantes contratiempos en las dimensiones fiscal y social de la autonomía subnacional, los cuales llevaron a una transformación sustancial del modelo territorial español (Viver Pi-Sunyer, 2010; Harguindéguy y Rodríguez López, 2016). Otro patrón que se observó es que la autonomía subnacional fue inicialmente más alta en las dimensiones administrativa e institucional que en la dimensión fiscal. Estos patrones ponen de manifiesto las implicaciones del ritmo y secuenciación del otorgamiento de autonomía subnacional.

Este artículo se propone lograr los siguientes objetivos. Primero, ofrecer una medición alternativa de los actuales índices de autonomía regional presentes en España. Segundo, contextualizar la autonomía regional en las tensiones en aumento entre el nivel central y el subnacional. Y tercero, comprender cómo las diferentes dimensiones de autonomía regional contribuyeron a los cambios generales en el ejercicio del poder territorial en España.

El artículo conceptualiza la autonomía subnacional como la capacidad de los Gobiernos regionales de ejercer sus responsabilidades constitucionales en un contexto de gobierno compartido con el nivel central. En tal contexto, en el cual se comparten competencias entre los niveles de gobierno, la autonomía está sujeta al monitoreo por parte de los Gobiernos centrales (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2016), el establecimiento de vínculos entre los niveles de gobierno (Laffin, 2009), la capacidad de coordinación de los diferentes niveles de gobierno (Stoker, 2011), y la flexibilidad del sistema de cooperación intergubernamental para fomentar las negociaciones y crear asociaciones (Tejado y Pano, 2018).

La conceptualización anterior se basa en varios supuestos que cabe destacar. Un supuesto importante a lo largo de este artículo es que la autonomía subnacional, la cual se ejerce en España con el telón de fondo de las competencias compartidas, ha sido una fuente de conflicto constante debido a que las responsabilidades constitucionales fueron redactadas de manera vaga en la Constitución Española, y han estado sujetas a constantes tensiones legales y políticas (Do Vale, 2013; Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019)<sup>1</sup>. En este contexto de conflicto, la autonomía subnacional ha aumentado en España a pesar de las tensiones

<sup>1</sup> La autonomía bajo acuerdos institucionales semejantes al federal podría estar asociada al autogobierno (Agranoff, 2004).

entre los Gobiernos centrales y las CC. AA. Otro supuesto importante tiene que ver con la relación entre el incremento de la autonomía subnacional y las medidas de descentralización que fueron negociadas e implementadas de forma asimétrica. Este artículo considera que la autonomía subnacional está imbricada con el proceso de descentralización (Sala, 2013). Además, a pesar de los esfuerzos de descentralización, en este artículo se admite que la descentralización es un proceso multidimensional y puede presentar tendencias centralizadoras (Dardanelli *et al.*, 2019). Estos supuestos indican que la autonomía subnacional en España se logró por medio de un proceso sujeto a negociaciones y conflictos.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La próxima sección contextualiza la autonomía subnacional en la organización y dinámica territorial de España al analizar las diferentes etapas de la evolución de la autonomía subnacional española. La tercera sección explica cómo se crea el índice para medir la autonomía subnacional en España y presenta el resultado general de la medición. En la cuarta sección, se miden las diferentes dimensiones de la autonomía subnacional y se explica la puntuación en cada variable. La última sección destaca los patrones que subyacen al desarrollo de la autonomía subnacional en España.

## AUTONOMÍA SUBNACIONAL EN ESPAÑA

Desde la promulgación de su Constitución en 1978, España ha experimentado cambios considerables en su organización territorial, los cuales han estado asociados con la democratización del país y con el proceso de descentralización territorial que ha tratado de dar cabida a las exigencias de las diferentes regiones de España, creando lo que se ha conocido como construcción del *Estado de las Autonomías*.

La Constitución Española creó una estructura de dos niveles en la cual el Gobierno central y las CC. AA. serían las entidades territoriales principales de los Gobiernos subnacionales. La relación entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales sería asimétrica, considerando el tratamiento diferencial del Gobierno central que algunas CC. AA. recibieron con respecto a otras. La ruta asimétrica que el Gobierno central adoptó se basó en el estatus «histórico» de algunas regiones y en el intento de incluir las exigencias de esas regiones (por ejemplo, Cataluña y País Vasco) que estaban ejerciendo presiones más fuertes por la autonomía.

En la transición a la democracia, las exigencias de autonomía contribuyeron a la redacción de una Constitución que concedía poderes importantes a las CC. AA. Aunque España no es formalmente una federación, presenta una característica fundamental de los modelos territoriales federales, específicamente, derechos y responsabilidades consagrados en la Constitución (Sala, 2013). Además, la Constitución de 1978 diseñó un modelo políticamente descentralizado y, en palabras de Sala (2013: 110), «la descentralización se convierte en la regla del juego en lugar de una concesión de la voluntad».

Tanto el reconocimiento constitucional del derecho a la existencia de las CC. AA. como la creación de un modelo territorial descentralizado garantizaron formalmente un grado mínimo de autonomía subnacional. Sin embargo, el ejercicio *de facto* de la autonomía solo se pudo lograr con el tiempo por medio de la descentralización fiscal, administrativa e institucional del país, un proceso que es notorio por un persistente conflicto entre el Gobierno central y los Gobiernos de las CC. AA. (Agranoff y Gallarín, 1997; Do Vale, 2013; Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019).

El proceso de descentralización que España experimentó ocurrió principalmente

entre 1978 y 2001; fue un período en el cual fueron aprobadas algunas leyes clave que descentralizaban el poder y la autoridad en varias dimensiones. En la dimensión fiscal, las leyes descentralizadoras regularon la capacidad de recaudar, invertir y endeudarse. Esta dimensión resultó ser una de las más conflictivas en las dinámicas territoriales. En la dimensión administrativa, las leyes aprobadas establecieron principalmente la autoridad de las regiones para elaborar e implementar políticas en diferentes áreas. Las áreas cruciales en las que algunas regiones españolas pedían la descentralización eran salud y educación. La dimensión institucional, que se refiere al proceso de creación de nuevas instituciones territoriales para mejorar la cooperación territorial, fue fundamental para las dinámicas territoriales de España.

Una valoración general del modelo territorial desarrollado en España permite destacar algunos aspectos amplios de este modelo. El modelo fue implementado a través de un proceso de descentralización que ha sido débilmente controlado por el Gobierno central, que optó por concentrarse en las relaciones bilaterales con las CC. AA. (Montero, 2005). La centralidad de las relaciones bilaterales en España también ha sido atribuida a la incapacidad de los foros de cooperación (por ejemplo, las Conferencias Sectoriales) para promover la cooperación (Colino *et al.*, 2009; Keating y Wilson, 2009). A pesar de la centralidad del bilateralismo, el sistema de partidos en España funciona en un contexto de múltiples niveles, que obliga a la formación de coaliciones de gobierno, lo cual a la vez impacta las dinámicas territoriales (Ștefuriuc, 2009). Aunque la literatura concuerda en que las relaciones intergubernamentales han estado dominadas en gran medida por el conflicto, ha habido momentos de cooperación (Verge, 2013; Field, 2015).

Con el fin de comprender la evolución de las características de los aspectos te-

rritoriales de España, antes mencionados, este artículo dividió el proceso de adquisición de la autonomía subnacional en cinco períodos: el Período de autocracia centralizada (Período I: 1975-1978), el Período de preautonomía (Período II: 1979-1982), el Período de consolidación de la autonomía (Período III: 1983-2000), el Período de posautonomía (Período IV: 2001-2008) y el Período de crisis combinadas (Período V: 2009-presente). La periodización del proceso de otorgamiento de autonomía a las CC. AA. ayuda a contextualizar los resultados de la medición de la autonomía subnacional en las diferentes etapas de la historia de la política territorial de España.

#### **Período de autocracia centralizada (1975-1978)**

En España, los pactos entre las élites fueron una de las principales características de la democratización del país. Sin embargo, durante la transición a la democracia, estos pactos abordaron vagamente el asunto regional, el cual fue uno de los temas más conflictivos de la democratización española (Gunther, 1992: 48). Probablemente, debido a la complejidad de los problemas implicados, el asunto territorial, o el «problema de la estadidad» («*stateness problem*») como lo denominan Linz, Stepan y Gunther (1995: 89), resultó ser duradero, yendo mucho más allá del compromiso constitucional (Heywood, 1995: 143).

Antes de que se sellara el pacto constitucional, no estaba claro en cuál ruta de negociaciones territoriales se embarcaría España. En ese momento solo tres características de las negociaciones regionales resultaron claras: un alto nivel de apertura y flexibilidad en la distribución del poder vertical; su naturaleza asimétrica; y la ausencia de mecanismos institucionalizados de cooperación en las relaciones intergubernamentales (Beramendi y Máiz, 2004: 133).

Estas características son un reflejo del tono conciliador en general de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la redacción de la Constitución de 1978. Probablemente uno de los momentos más divisorios fue la inclusión de una enmienda para reconocer los derechos históricos de ciertas regiones, una medida que contó con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos (Esteban, 1989: 293). Se otorgaron derechos históricos a algunas regiones (por ejemplo, País Vasco, Cataluña y Galicia), dándoles un acceso más amplio a las responsabilidades. Al otorgar autonomía a algunas regiones, los políticos nacionales estaban ayudando a reducir la probabilidad de tener que hacer concesiones a otras regiones; de ahí la asimetría de las dinámicas territoriales.

En este primer período, cuando reinó una política de consenso, fueron escuchados los intereses de las CC. AA. más capaces de expresar con claridad sus preferencias.

### **Período de preautonomía (1979-1982)**

Con la ratificación de la nueva Constitución Española, se puso fin a la política de consenso, dando paso a un nuevo período, también denominado como la «política de disenso» (*«politics of dissensus»*) (Gunther, 1992: 36). Después de la aprobación de los Estatutos de Cataluña y el País Vasco en 1979, aumentaron las presiones centrífugas provenientes de otras regiones como Andalucía, Islas Canarias, Navarra y Valencia, que intensificaron sus exigencias para convertirse en CC. AA. a través de las mismas rutas vasca y catalana.

Ante las presiones asimétricas para adquirir la autonomía regional que venían desde abajo, las élites políticas nacionales gobernantes en ese momento buscaron la armonización de la devolución de las competencias a través de leyes orgánicas. Algunas leyes, en particular la LOAPA (1982),

una ley para la armonización del proceso autonómico, buscaban el fortalecimiento del papel del Estado central en este proceso. En la dimensión fiscal, la ley sobre la financiación de las CC. AA., la LOFCA (1980), intentaba diseñar una estructura general para el sistema financiero asimétrico. A pesar de todos los esfuerzos, algunas CC. AA. fueron efectivas en desafiar jurídicamente algunas disposiciones de estas leyes y lograron alcanzar acuerdos bilaterales con el Estado central, acuerdos que se adaptaron a sus intereses.

### **Período de consolidación de la autonomía (1983-2000)**

Después de que fueron definidas las normas y estructuras básicas de la organización territorial, comenzó en España un nuevo período de relaciones intergubernamentales. Conflictos cada vez mayores entre las élites políticas nacionales y regionales por el ejercicio de las responsabilidades pautaron el tono de la dinámica intergubernamental en el futuro. Estos conflictos a menudo fueron llevados al Tribunal Constitucional, que frenó al principio las tendencias centralistas (Moreno, 1997: 82). Algunas CC. AA. iniciaron litigios que determinaron las dinámicas territoriales. En efecto, después de 1993, algunos partidos nacionalistas comenzaron a presionar para hacer reformas constitucionales que visualizaban la reforma del Senado, el cual debía, al finalizar la reforma, representar a las CC. AA.; la extensión a Galicia y Cataluña de un acuerdo fiscal especial parecido al que disfrutaban el País Vasco y Navarra, y la descentralización del sistema de Seguridad Social (Beramendi y Máiz, 2004: 142).

A pesar de los intentos de armonización del Gobierno central, las relaciones intergubernamentales en el ámbito fiscal fueron negociadas de manera creciente por medio de comisiones mixtas, las cua-

les fueron mecanismos que ayudaron a la mayoría de las CC. AA. a asegurar transferencias cada vez mayores desde el Gobierno central. Este fue un período de logros importantes en la adquisición de la autonomía subnacional, cuando los Gobiernos subnacionales adquirieron un importante poder de negociación ante el Gobierno central.

### Período de posautonomía (2001-2008)

En la primera década de este siglo, en el Parlamento nacional fueron aprobadas varias leyes que regulaban aspectos de la autonomía de las CC. AA. (por ejemplo, la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación de 2002 y la Ley de Racionalización del Gasto Farmacéutico de 2010). Aunque en España se preservaron las principales responsabilidades y prácticas que garantizaban el ejercicio de la autonomía subnacional, algunos observadores consideraron que algunas CC. AA. habían perdido poder político (Máiz, Caamaño y Azpitarte, 2010).

Mientras el Gobierno central estaba tratando de aumentar su papel regulatorio, en esa primera década, algunas CC. AA. (por ejemplo, Aragón, Cataluña y País Vasco) intentaron reformar sus estatutos regionales, los cuales son en efecto «ley orgánica», estando jerárquicamente debajo de la Constitución, pero por encima de cualquier otra ley<sup>2</sup>. Estas reformas pueden interpretarse como el resultado de dinámicas intergubernamentales conflictivas y una débil institucionalización de la política territorial, que forzaron a las CC. AA. a exigir más responsabilidades por medio de la reforma de sus estatutos (Keating y Wilson, 2009).

Como resultado de la imposibilidad de varias CC. AA. de reformar sus estatutos regionales sin la participación de instituciones del Gobierno central (por ejemplo, el Tribunal Constitucional), España entró en un sendero secesionista<sup>3</sup>, principalmente dirigido por Cataluña.

### Período de crisis combinadas (2009-hasta el presente)

En 2009, la crisis económica mundial tuvo efectos secundarios en España (por ejemplo, crisis bancaria, reducción de la liquidez del mercado y adopción de medidas de austeridad). Estos efectos tuvieron consecuencias directas en la dinámica territorial española. Específicamente, estos han sido los impactos visibles de la crisis: la emergencia de nuevos partidos políticos (Jaime-Castillo, Coller y Cordero, 2019), el fortalecimiento de las autoridades centrales frente a los Gobiernos regionales (Viver Pi-Sunyer, 2010), la recentralización como secuela de las medidas de austeridad económica (Muro, 2015), y cambios en el perfil del conflicto intergubernamental (Harguindéguy y Rodríguez-López, 2016).

La otra crisis a la que España estaba haciendo frente era el intento secesionista de Cataluña, el cual fue enfatizado por dos consultas públicas relacionadas con las aspiraciones independentistas (una en 2014 y otra en 2017), alcanzando un clímax con la declaración de la independencia catalana el 27 de octubre de 2017. La escalada de tensiones en Cataluña se puede interpretar a la luz de la falta de reconocimiento simbólico de la región por parte del Gobierno central español (Basta, 2018), y del surgimiento de una iden-

<sup>2</sup> Este aspecto de la jerarquía de las leyes hace a España muy singular, pues los Estatutos regionales son del dominio de las autoridades regionales y el Gobierno central tiene una capacidad limitada de enmendarlos (Sala, 2013: 125).

<sup>3</sup> La respuesta del Tribunal Constitucional español, que vino a través de la trascendental sentencia 21/2010, la cual arbitró que Cataluña debía excluir la palabra «nación» del preámbulo de su Estatuto de Autonomía, estableció los parámetros para las reformas de otros estatutos en España.

tividad nacionalista (Serrano, 2013). Además, desde una perspectiva institucional, el secesionismo catalán también se puede entender como el resultado de un continuo conflicto intergubernamental sobre el deseo de los catalanes de adquirir mayores poderes fiscales y de gasto público (Boylan, 2015).

Estas dos crisis representan una importante coyuntura en la historia de la autonomía subnacional posterior a 1978, puesto que interrumpieron los principales patrones de relaciones verticales intergubernamentales que se habían estado creando lentamente desde entonces. Entre estos patrones interrumpidos, vale destacar el incremento del endeudamiento de los Gobiernos locales y regionales, la ruptura de los canales políticos para reducir las tensiones intergubernamentales, y la interrupción del Estatuto de Autonomía catalán bajo la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

En la próxima sección, el artículo cuantifica a través de una medición cualitativa las variables de autonomía subnacional para cada uno de los períodos que se acaban de identificar.

## ÍNDICES DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y MEDICIÓN DE LA AUTONOMÍA SUBNACIONAL EN ESPAÑA

Un análisis reciente de diferentes índices de autonomía territorial que captan el estado de los Gobiernos locales y regionales (principalmente a la luz de la descentralización), por ejemplo, Harguindéguy, Cole y Pasquier (2019), ha mostrado variaciones importantes en la medición de la autonomía territorial de los Gobiernos subnacionales. Sobre la base de este análisis, las diferencias entre la mayoría de los índices se refieren a las unidades de análisis, el período abarcado y la selección de variables.

Considerando estos aspectos de la medición, el índice usado en este artículo pre-

senta características claramente definidas: de N pequeña (*small-N*), concentrado en unidades territoriales subnacionales, abarca cuatro décadas de mediciones, en siete variables. El índice presentado aquí se basa en una comprensión profunda de la autonomía subnacional y considera los contextos específicos de España. Este índice pertenece a un número restringido de índices de N pequeña (por ejemplo, Fleurke y Willemse, 2006).

En términos de unidad de análisis, la agregación de los niveles local y regional de gobierno en el índice se apoya en las siguientes razones. Primero, favorece la comparabilidad con otros países, asumiendo que las formas y tipos de Gobiernos subnacionales varían entre los países. Segundo, en España tanto los Gobiernos regionales como los locales están sujetos a dinámicas territoriales similares, puesto que en la adquisición de la autonomía subnacional están bajo la influencia de mecanismos institucionales y políticos parecidos. Tercero, en la dicotomía descentralización versus centralización, tanto las CC. AA. como los Gobiernos locales están expresando intereses similares en la descentralización. Y, cuarto, el nivel local de gobierno varía entre las CC. AA. debido a que los poderes de las municipalidades están sujetos a la legislación específica de cada CC. AA.

El período abarcado por el índice se inicia en los años setenta y llega hasta 2018. Este es un período de tiempo relativamente largo, coincidiendo con la mayoría de los índices de descentralización, que a menudo abarcan al menos dos décadas, según lo identificado por Harguindéguy, Cole y Pasquier (2019). Las cuatro décadas de autonomía subnacional en España abarcadas aquí hacen posible captar los cambios en la autonomía subnacional a lo largo del tiempo.

Por lo que se refiere a las variables, están asociadas con el proceso de creación de la autonomía subnacional, y, al igual que en la mayoría de los índices, este índice se dis-



tribuye en las dimensiones fiscal, administrativa e institucional. A diferencia de la mayoría de los índices, la medición que aquí se presenta incluye una dimensión adicional, a saber: el apoyo social a la autonomía regional. Estas variables ayudarán a comprender la dirección del cambio del proceso de expansión de la autonomía subnacional en cada una de estas dimensiones. El índice de autonomía subnacional aplicado a España tiene siete variables en total: gastos subnacionales, ingresos subnacionales, deuda subnacional, empleo subnacional, foros intergubernamentales, poder de veto de los Gobiernos subnacionales y apoyo de la ciudadanía a los Gobiernos territoriales.

Las variables para medir las dimensiones fiscal y administrativa de la autonomía

en el proceso de descentralización en España son: ingresos subnacionales, medidos como el porcentaje del total de ingresos; gastos subnacionales, representados por el porcentaje del total de gastos; el nivel de endeudamiento y el número de empleados públicos subnacionales sobre el porcentaje del total de empleados gubernamentales. Los tres primeros indicadores miden autonomía fiscal, mientras que el cuarto mide autonomía administrativa. Por lo que se refiere a la autonomía institucional subnacional, se mide por la frecuencia de las reuniones de los foros intergubernamentales por año, y el número de objeciones constitucionales de las CC. AA. contra el Gobierno central presentadas ante el Tribunal Constitucional.

**TABLA 1.** *Parámetros de las variables de autonomía subnacional*

Variables	Parámetros de Autonomía Subnacional (Escala basada en cuatro puntos)
V1. Gastos subnacionales	Escala de gastos subnacionales (% del total de gastos): Alto: >40%; Medio Alto: 40-25%; Medio Bajo: 24-10%; Bajo: <15%
V2. Ingresos subnacionales	Escala de ingresos subnacionales (% del total de ingresos total): Alto: >40%; Medio Alto: 40-25%; Medio Bajo: 24-10%; Bajo: <15%
V3. Deuda subnacional	Escala de deuda subnacional (% of PIB): Alto: <5%; Medio Alto: 6-10%; Medio Bajo: 11-15%; Bajo: >16%
V4. Empleo subnacional	Escala de empleo subnacional (% del total de funcionarios): Alto: >65%; Medio Alto: 64-50%; Medio Bajo: 49-34%; Bajo: <34%
V5. Foros intergubernamentales	Escala de frecuencia de encuentros de los foros intergubernamentales: Alto: >30 encuentros; Medio Alto: 29-20 encuentros; Medio Bajo: 19-10 encuentros; Bajo: <9 encuentros
V6. Poder de veto de los gobiernos subnacionales	Escala de acciones judiciales de las CC. AA. contra el gobierno central (% del total de acciones): Alto: >50%; Medio Alto: 49-30%; Medio Bajo: 29-10%; Bajo: <9%
V7. Apoyo de la ciudadanía a los gobiernos territoriales	Escala de porcentaje de ciudadanos con alta confianza en los gob. autonómicos Alto:>15%, Medio Alto: 15%-10%, Medio Bajo: 9%-5% Bajo: <5%

*Nota:* Escala de cuatro puntos: Alto (3), Medio Alto (2), Medio Bajo (1) y Bajo (0).

*Fuente:* Elaboración propia basada en Do Vale (2015).

En términos de recopilación de los datos, la medición de las variables se extrae de varias fuentes. Los datos primarios se han recopilado en tres bases de datos, en las estadísticas de finanzas gubernamentales del FMI, en la base de datos de la OIT, en el Barómetro del CIS, así como también en informes del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, ambos de España. Los datos secundarios incluyen diversas publicaciones sobre los Gobiernos regionales y locales.

Un paso crucial en la medición presentada en este artículo es el establecimiento de los parámetros que determinan el valor de cada variable en una escala de cuatro puntos: bajo, medio bajo, medio alto o alto. Los parámetros que subyacen a esta escala siguen la lógica definida en un estudio comparativo entre tres países que usó las mismas variables: Brasil, India y Sudáfrica (Do Vale, 2015). Estos parámetros son igualmente útiles para España porque, aunque España pertenece a un contexto regional diferente, comparte semejanzas con Brasil y Sudáfrica relacionadas con la política territorial, específicamente: un proceso de descentralización que se dispuso como consecuencia de la democratización.

La tabla 1 detalla los parámetros usados para determinar la escala de cuatro puntos de cada variable de la medición de la autonomía subnacional.

### **Nivel general de autonomía subnacional en España**

Con base en la información sobre el índice de autonomía subnacional que acaba de presentarse, bajo el cual se miden las variables clave, los resultados generales revelan que el nivel de autonomía subnacional en España aumentó progresivamente hasta

2008. La agregación del valor de las variables se muestra en la tabla 2, que refleja los resultados obtenidos en la medición, cuyos detalles se presentan en la próxima sección. Al observar el nivel general de autonomía subnacional desde el Período I hasta el Período IV, está claro que hay un cambio hacia un nivel mayor de autonomía subnacional. No obstante, en el Período V, que refleja los efectos de la crisis económica de 2008, el nivel de autonomía subnacional se reduce al compararlo con los dos períodos previos.

El nivel general de autonomía en el Período I fue 1, mientras que en el Período V fue 2. Claramente, hay un aumento sistemático en la autonomía subnacional. Sin embargo, el nivel más alto de cambio de la autonomía subnacional se observa del Período II al Período III, cuando la puntuación general aumentó de 1,12 a 2,14. Entre los Períodos I y II, y los Períodos III y IV, los niveles de cambio de la autonomía subnacional solo aumentaron ligeramente. Después de descomponer el nivel general de autonomía subnacional, es posible observar que es impulsado a niveles más altos de autonomía principalmente por las variables que miden autonomía institucional, seguidas por las variables de autonomía administrativa y, solo entonces, por las variables de autonomía fiscal. Diferentemente la caída del grado general de autonomía entre el Período IV y el Período V fue arrastrada principalmente por el aumento en el nivel de endeudamiento y la merma del nivel de confianza de los ciudadanos en los Gobiernos autónomos. Esta tendencia se refleja en la figura 1, que muestra la evolución del nivel de las variables en las cuatro dimensiones desde los años setenta hasta la primera década de este siglo.

Una de las observaciones fundamentales de esta medición se refiere al ritmo de adquisición de la autonomía subnacional. Al respecto, se pueden hacer cuatro co-

mentarios. Primero, aunque con el tiempo hubo un aumento progresivo de la autonomía, este aumento fue más alto en el período inicial que en los años recientes. En otras palabras, el ritmo de adquisición de la autonomía subnacional varió a lo largo del tiempo. Segundo, se adquirieron primero niveles más altos de autonomía en las dimensiones administrativa e institucio-

nal, y solo después en la dimensión fiscal. Tercero, el mayor nivel de conflicto territorial se puede valorar a través del ritmo y secuencia de la adquisición de autonomía subnacional por parte de las regiones españolas. Cuarto, la crisis económica de 2008 afectó negativamente las dimensiones fiscal y social de la autonomía subnacional.

**TABLA 2.** Nivel general de autonomía subnacional en España

		Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
Autonomía Fiscal	V1. Gastos subnacionales	Bajo (0)	Medio Alto (2)	Medio Alto (2)	Alto (3)	Alto (3)
	V2. Ingresos subnacionales	Bajo (0)	Medio Bajo (1)	Medio Bajo (1)	Alto (3)	Alto (3)
	V3. Deuda subnacional	Alto (3)	Alto (3)	Medio Alto (2)	Medio Alto (2)	Bajo (0)
Autonomía Administrativa	V4. Empleo subnacional	Medio Alto (2)	Medio Alto (2)	Alto (3)	Alto (3)	Alto (3)
Autonomía Institucional	V5. Foros intergubernamentales	Bajo (0)	Bajo (0)	Alto (3)	Alto (3)	Medio Alto (2)
	V6. Poder de veto de los gobiernos subnacionales	Bajo (0)	Medio Bajo (1)	Alto (3)	Alto (3)	Alto (3)
Percepción pública sobre autonomía	V7. Apoyo de la ciudadanía a los gobiernos territoriales	n/a	Bajo (0)	Medio Bajo (1)	Medio Bajo (1)	Bajo (0)
<b>Nivel general de autonomía subnacional</b>		<b>Bajo (1)</b>	<b>Medio Bajo (1,125)</b>	<b>Medio Alto (2,14)</b>	<b>Medio Alto (2,4)</b>	<b>Medio Alto (2)</b>

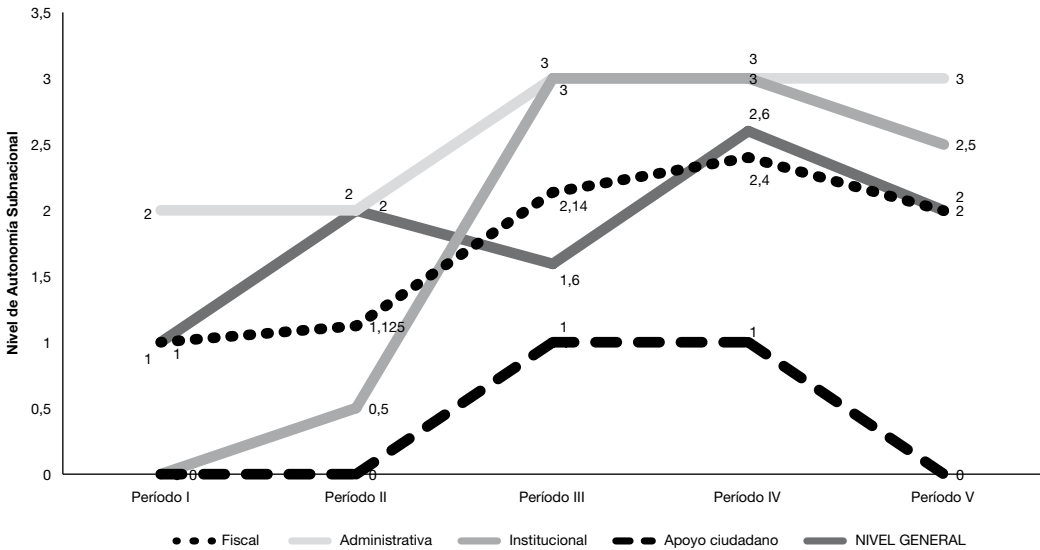
*Nota:* El nivel de autonomía subnacional varía de una escala de 0 a 3, en la cual 0 es Bajo, 1 es Medio Bajo, 2 es Medio Alto y 3 es Alto.

*Fuente:* Elaboración propia.

Estos resultados destacan la centralidad de la dimensión fiscal para la autonomía subnacional, y parece ser una de las dimensiones más conflictivas en el proceso de otorgamiento de autonomía a los Gobiernos subnacionales. Esto es corroborado por la investigación que su-

giere que la dimensión fiscal es la más regateada de la descentralización (Falleti, 2005), y que los países que enfrentan riesgos de secesionismo en las democracias occidentales están menos dispuestos a consentir las exigencias fiscales subnacionales (Sorens, 2016).

**FIGURA 1.** Evolución de las variables de autonomía subnacional en España



Fuente: Elaboración propia.

## MEDICIÓN DE LA AUTONOMÍA SUBNACIONAL ESPAÑOLA

En esta sección, se medirán las siete variables que hacen posible valorar la autonomía subnacional en España, distribuida en las dimensiones fiscal, administrativa, institucional y social, en los cinco períodos descritos anteriormente.

### Autonomía fiscal

La descentralización fiscal es una de las dimensiones más medidas de la descentralización (Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019: 17). Los indicadores usados con más

frecuencia para medir la descentralización fiscal son la porción subnacional del gasto público total y la porción subnacional de los ingresos sobre los ingresos totales (por ejemplo, Oates, 1985; Treisman, 2002). Mientras que el primer indicador intenta medir el grado de autonomía fiscal sobre el gasto, el segundo intenta medir el grado de autonomía en los ingresos. Sin embargo, estas medidas tienen limitaciones importantes, pues solo muestran el monto de los recursos fiscales a disposición de los Gobiernos subnacionales, sin prestar atención a los desequilibrios fiscales y al monto de los recursos propios generados. Estos indicadores, usados a menudo, explican poco sobre la dependencia de estos Gobiernos de las

transferencias nacionales, el poder de decisión sobre el gasto y la capacidad para gestionar estos recursos, entre otros aspectos. En efecto, estos indicadores ocultan las brechas fiscales (Bird, 2000), las cuales son la clave para comprender los desequilibrios fiscales verticales intergubernamentales.

Al medir la autonomía fiscal en España, es posible observar, como se indica en la tabla 3, que el gasto subnacional aumentó sustancialmente solo del Período II al Período III, cuando el gasto subnacional creció del 16% del total del gasto al 32%, y siguió creciendo

hasta alcanzar el 42% en el Período V. Los ingresos subnacionales se duplicaron del Período I al Período II, cuando la porción subnacional de los ingresos totales saltó del 7,41% al 14,05%, representando el período de mayor aumento de ingresos para los gobiernos subnacionales en todo el proceso de descentralización. Posteriormente, la proporción de ingresos creció paulatinamente entre períodos: del Período III al Período IV, cuando la porción subnacional de los ingresos aumentó del 19,23% al 24%, y entre el Período IV y el Período V, cuando alcanzó el 26%.

**TABLA 3.** Gastos e ingresos subnacionales en España (% del gasto e ingresos totales)

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
Gastos subnacionales (% del gasto totales)	9,79 (Bajo)	16,11 (Medio Bajo)	32,4 (Medio Alto)	40,8 (Alto)	42 (Alto)
Ingresos subnacionales (% de los ingresos totales)	7,41 (Bajo)	14,95 (Medio Bajo)	19,23 (Medio Bajo)	24 (Alto)	26 (Alto)

*Nota:* Años abarcados por período: Período I (1978), Período II (1982), Período III (1997), Período IV (2005), Período V (2013).

*Fuente:* «Government Finance Statistics» del FMI.

Aunque la medición de la autonomía fiscal recién referida no diferencia entre Gobiernos regionales y locales, los resultados reflejan otros análisis que indican que las regiones españolas, a lo largo del tiempo, han ido teniendo niveles más altos de autonomía de gasto e ingresos (Gil-Serrate, López-Laborda y Mur, 2011). La medición aquí presentada también revela que los gastos subnacionales han sido más altos que los ingresos, que se han reducido con el tiempo debido al esfuerzo de algunas regiones de España para reducir esta brecha a través del reparto vertical de ingresos (Gil-Serrate, López-Laborda y Mur, 2011). Esto también refleja la mayor porción de ingresos fiscales que adquirieron las CC. AA. (González-Alegre, 2015), que fueron parti-

cularmente más cuantiosos con las reformas fiscales de 2002 y 2010, las cuales les otorgaron facultades tributarias.

Un alto nivel de endeudamiento público es considerado perjudicial para el ejercicio de la autonomía fiscal, porque el endeudamiento es a menudo asociado con la ralentización económica, restricciones presupuestarias frágiles y desajustes estructurales entre ingresos y gastos (Blöchliger y Kim, 2016). Por eso, los Gobiernos centrales tienen incentivos altos para regular el derroche fiscal subnacional y así evitar la inestabilidad macroeconómica. Dicho esto, el endeudamiento subnacional puede poner en riesgo la autonomía fiscal de los Gobiernos subnacionales a la luz de posibles regulaciones del Gobierno central y

baja capacidad fiscal de los Gobiernos subnacionales. Este es precisamente el caso de España a consecuencia de la crisis económica de 2008, cuando los desequilibrios fiscales necesitaron que el Gobierno central regulara el endeudamiento subnacional (Eyraud y Sirera, 2015; Lago-Peñas, Martínez-Vázquez y Sacchi, 2020).

La estructura de la deuda subnacional española después de la crisis sugiere que el endeudamiento subnacional global representó el 35,5% del total de la deuda pública de España, lo cual es superior al nivel promedio de 16% de los países de la OCDE y estaba compuesta principalmente de préstamos (Blöchliger y Kim, 2016). El relativo alto endeudamiento de los Gobiernos subnacionales de España que comenzó en 2009 generó limitaciones a la autonomía fiscal de estos, visto que el crecimiento de la deuda subnacional comprometió la sol-

vencia de las cuentas públicas y dio pie a una mayor regulación del Gobierno central para restringir el gasto subnacional.

Considerando el efecto perjudicial que el endeudamiento subnacional tiene en la autonomía subnacional, es posible inferir que un alto nivel de endeudamiento disminuye el ejercicio general de la autonomía fiscal de los Gobiernos subnacionales. Con base en la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB, la tabla 4 sugiere que en el Período I y en el Período II, la deuda pública se mantuvo inferior al 5%, indicando que este bajo nivel de endeudamiento contribuyó a una situación fiscal positiva para el ejercicio de la autonomía subnacional. En el Período III el nivel de endeudamiento aumentó llevando a un crecimiento sustancial del endeudamiento subnacional, que alcanzó el 22,6% del PIB en el Período V.

**TABLA 4.** Deuda pública de las CC. AA. y entidades locales como porcentaje del PIB en España (%)

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
Deuda pública	1,53* (Alto)	2,5* (Alto)	9,9* (Medio Alto)	8,8 (Medio Alto)	22,6 (Bajo)

*Nota:* Años abarcados por período: Período I (1975), Período II (1980), Período III (1995-2000), Período IV (2001-2008), Período V (2009-2018).

*Fuente:* \*Olaya Iniesta y Cantos Cantos, 2000; *Boletín Estadístico* del Banco de España. [https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/descarga\\_series\\_temporales.html](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/descarga_series_temporales.html)

## Autonomía administrativa

La variable más usada para medir la autonomía administrativa es el control de un Gobierno subnacional sobre las políticas públicas (Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019: 17). No obstante, en este artículo el control de las políticas públicas por parte de los Gobiernos subnacionales se considera una consecuencia de un indicador esencial de la autonomía territorial: la capacidad de los Gobiernos subnacionales de autogestionar su propia plantilla de em-

pleados públicos. Se ha identificado que la distribución de la fuerza laboral en la Administración Pública (Treisman, 2002: 13) y la creación y capacitación de tecnócratas por parte de los niveles intermedios de gobierno tienen implicaciones importantes para la autonomía subnacional y su capacidad de desarrollar y prestar servicios subnacionales.

A pesar de la importancia de tener autonomía sobre la contratación de su propio personal, esta es una prerrogativa que no

posee la mayoría de los Gobiernos locales del mundo (Shah y Thompson, 2004: 12). La falta de autoridad de los Gobiernos subnacionales para contratar y despedir a sus propios funcionarios públicos podría inter-

pretarse como subordinación administrativa al Gobierno central, teniendo por consiguiente repercusiones importantes en cómo estos Gobiernos llevan a cabo sus funciones asignadas.

**TABLA 5.** Empleo del sector público subnacional en España

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
% de funcionarios subnacionales del total de funcionarios públicos	39 (Medio Alto)*	49 (Medio Alto)	67 (Alto)	68 (Alto)	79 (Alto)

\* Estas son estimaciones basadas en investigaciones obtenidas de Baena de Alcázar (1984: 30).

*Nota:* Años abarcados por período: Período I (1975), Período II (1985), Período III (1995), Período IV (2005), Período V (2017).

*Fuente:* Baena de Alcázar (1984: 30); ILOSTAT, ILO database.

Antes de la transición a la democracia en España, hay evidencia, aunque basada en estimados, de que el empleo público subnacional era moderado, llegando aproximadamente al 40% del total del empleo público (Baena de Alcázar, 1984: 30)<sup>4</sup>. Con la creación de las CC. AA. al principio de los años ochenta, estas cantidades aumentaron y, en 1985, las CC. AA. y las municipalidades emplearon casi a la mitad del total de los empleados públicos de España. En los años noventa, este porcentaje aumentó hasta llegar al 70%. La tabla 5 resume este crecimiento del empleo del sector público subnacional en España, mostrando que el aumento más grande del control de sector subnacional sobre las contrataciones fue del Período II al Período III. En el Período IV el nivel de empleo subnacional como porcentaje del empleo general cambió poco en relación al período anterior. A diferencia del

Período V, donde hubo un aumento significativo del empleo subnacional, alcanzado el 79%.

Frecuentemente, el crecimiento del empleo del sector público depende de niveles más altos de descentralización (Martínez Vázquez y Yao, 2009). En el caso específico de España, el aumento del empleo público, como sugieren los datos anteriores, es impulsado por el sector público subnacional. De hecho, en el caso de España, hay evidencia de que a mayor número de responsabilidades que posea una región española, mayor será la cantidad de empleados del Gobierno central que trabajen en el nivel regional (Marqués-Sevillano y Rosselló-Villalonga, 2004).

### Autonomía institucional

Para medir el grado de autonomía institucional subnacional se usan dos variables: los foros intergubernamentales y la cantidad de actores institucionales subnacionales con poder de veto.

<sup>4</sup> Baena de Alcázar (1984: 23-27) indica que es difícil encontrar datos precisos sobre la cantidad de empleados públicos en España durante el régimen franquista porque las instituciones gubernamentales no difundían información sobre la Administración Pública.

### *Foros intergubernamentales*

Los foros intergubernamentales son mecanismos fundamentales detrás de la dinámica central-subnacional, porque pueden promover dinámicas territoriales de cooperación; funcionan como mecanismos de protección para el funcionamiento de las instituciones territoriales (Bednar, 2009) y pueden fortalecer los Gobiernos subnacionales para el ejercicio de su autonomía (Agranoff, 2004).

En España, los mecanismos intergubernamentales están operativos principalmente en la dimensión administrativa, para la cooperación en políticas de ciertos sectores, por ejemplo, agricultura, salud, educación, ambiente. En la dimensión política, las comisiones bilaterales entre las CC. AA. y el Gobierno central se consolidan según sea necesario. Las reuniones consideradas para medir la autonomía institucional ocurren con regularidad y, por lo tanto, son mecanismos formales de interacción intergubernamental. La frecuencia de estos foros indica el nivel de interacción entre los niveles de gobierno. Así, una alta interacción significa que los diferentes niveles de gobierno se reúnen con regularidad, aumentando la posibilidad de cooperación. Por lo tanto, a mayor institucionalización de las relaciones intergubernamentales,

mayor probabilidad de cooperación (León y Ferrín Pereira, 2011).

En este artículo, la frecuencia se calcula, dividiendo el número de reuniones al año entre la cantidad total de foros. La tabla 6 muestra la frecuencia de reuniones de los foros intergubernamentales de España. Como ilustra la tabla, en España los primeros foros intergubernamentales periódicos y estatutarios comenzaron a aparecer en 1981. En los años subsiguientes la cantidad de foros aumentó con el establecimiento de los Consejos Sectoriales, y la frecuencia de las reuniones alcanzó un promedio de siete reuniones por foro en el Período II. Durante la consolidación de la democracia (Período III), la cantidad y frecuencia de los foros aumentó más, alcanzando un promedio de 20,24 reuniones por foro. Del Período III al Período IV, hubo una disminución en la cantidad de reuniones por foro, con un promedio de 15,2 reuniones; en el Período V hubo una nueva disminución, llegando a un promedio de 12,6 reuniones por foro. En general, se puede observar que, a lo largo de los años, en España ha habido un intento de aumentar la interacción vertical intergubernamental, aunque hay una ligera disminución de la frecuencia de las reuniones por año en el Período V.

**TABLA 6.** *Frecuencia de reuniones de foros intergubernamentales en España*

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
N.º total de foros (n.º nuevos foros)	0 (0)	1 (1)	25 (24)	35 (10)	42 (7)
N.º total de encuentros por Período	0	7	506	534	532
<b>Promedio de la frecuencia de reuniones</b>	<b>0 (Bajo)</b>	<b>7 (Bajo)</b>	<b>20,2 (Alto)</b>	<b>15,2 (Alto)</b>	<b>12,6 (Medio Alto)</b>

*Nota:* Años abarcados por período: Período I (1975-1978), Período II (1979-1982), Período III (1983-2000), Período IV (2001-2008), Período V (2009-2016).

*Fuente:* Ministerio de la Presidencia y de las Administraciones Territoriales (2016).



Aunque la medición no permite hacer ninguna inferencia sobre cuán autónomos son los Gobiernos subnacionales en estos foros, se puede asumir que el aumento de la cantidad de instituciones intergubernamentales multilaterales podría ser una indicación de Gobiernos subnacionales más fuertes (Bolleyer, Swenden y McEwen, 2014). En efecto, las instituciones dentro de las Conferencias Sectoriales parecen ser uno de los factores que contribuyen a la cooperación (León y Ferrín Pereira, 2011).

#### *Actores subnacionales con poder de veto y derecho de veto*

El uso de actores con poder de veto en la medición de la autonomía territorial es una rareza entre los diferentes índices de autonomía territorial (Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019: 17).

No obstante, la variable «actor con poder de veto» es fundamental en la medición de la autonomía subnacional porque pone de manifiesto la capacidad de bloquear las políticas del Gobierno central de los actores subnacionales y, por consiguiente, muestra el potencial de los actores subnacionales para ejercer influencia en las dinámicas territoriales.

El concepto de actor con poder de veto es importante para la comprensión de las dinámicas territoriales pues los actores territoriales pueden obstaculizar las iniciativas para el cambio político, lo cual es uno de los elementos medulares de la teoría del actor con poder de veto (Tsebelis, 2002). Una premisa fundamental de la teoría del actor con poder de veto es que, mayor cantidad de actores con poder de veto, mayor probabilidad de conservación del *statu quo* en la escena política. En el contexto de «gobierno compartido» los actores subnacionales con poder de veto pueden usar ese poder para objetar decisiones e intentar influir en las políticas del Gobierno central y, por tanto, los actores subnacionales con poder de veto pueden competir entre ellos (Crepaz y Moser, 2004).

Dicho esto, a mayor cantidad de actores con poder de veto en el nivel subnacional, mayor será el potencial de este grupo para restringir las acciones de los actores con poder de veto en el nivel de Gobierno central, y así ejercer el poder de veto.

A lo largo de los años, las CC. AA., procediendo como actores con poder de veto, ejercieron su autonomía constitucional judicializando los problemas ante el Tribunal Constitucional y reformando los Estatutos de Autonomía. En el primer caso, la judicialización de los problemas territoriales hizo posible que las CC. AA. se convirtieran en actores decisivos en el cuestionamiento de la constitucionalidad de las acciones y políticas del Gobierno central (Do Vale, 2013; Harguindéguy, Rodríguez-López y Sánchez, 2017).

La medición de la autonomía constitucional que aquí se presenta considera el ejercicio del poder de veto a través de los litigios iniciados por las CC. AA. contra el Estado central, específicamente, las objeciones por inconstitucionalidad y por disputas de autoridad. La tabla 7 muestra las acciones judiciales de las CC. AA. contra el Gobierno central, lo que destaca el aumento gradual del activismo judicial de las CC. AA. a través de los años. Pero, el poder de veto por medio de litigios se usó con más frecuencia en los Períodos III y IV, cuando el porcentaje de litigios iniciados por las CC. AA. alcanzó el 66% y 75% del total de litigios, respectivamente. En el Período V, hubo una reducción del porcentaje de litigios de las CC. AA., representando el 58% del total de litigios.

Considerando lo anterior, se puede inferir que, con la transición a la democracia, los Gobiernos subnacionales no solo adquirieron en la Constitución el derecho institucional a existir, lo que les garantiza a los Gobiernos subnacionales el estatus de derecho de veto en un contexto de gobierno compartido, sino que también han ejercido ampliamente su autonomía institucional.

**TABLA 7.** Ejercicio del poder de veto por la vía de litigios contra el Gobierno central en España

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
N.º de acciones judiciales de las CC. AA.	0	8	649	211	214
N.º de acciones judiciales del Gob. Central	0	56	328	67	151
<b>% litigios de las CC. AA. del total de litigios</b>	<b>0 (Bajo)</b>	<b>12,5 (Medio Bajo)</b>	<b>66,42 (Alto)</b>	<b>75 (Alto)</b>	<b>58 (Alto)</b>

Nota: Años abarcados por período: Período I (1975-1978), Período II (1979-1982), Período III (1983-2000), Período IV (2001-2008), Período V (2009-2017).

Fuente: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2017), Ministerio de Administraciones Públicas (2008).

### Apoyo de la ciudadanía

La percepción que la sociedad tiene del desempeño de los Gobiernos regionales y locales revela el nivel de confianza en los actores e instituciones subnacionales que la ciudadanía posee. Una percepción positiva del desempeño de los Gobiernos subnacionales por parte de la ciudadanía a menudo depende de la capacidad de gobernabilidad de aquellos (Mota y Subirats, 2000), lo cual podría legitimar la autoridad

de estos Gobiernos y otorgar apoyo adicional a la autonomía subnacional.

La primera encuesta oficial española de opinión preguntando a los ciudadanos sobre el desempeño de los Gobiernos autonómicos la llevó a cabo el Barómetro del CIS y se publicó en enero de 1982. La encuesta pedía a los ciudadanos que calificaran el desempeño de sus respectivos Gobiernos autonómicos como «Muy bueno», «Bueno», «Regular», «Malo» y «Muy malo». Después, en los años noventa el CIS comenzó a publicar periódicamente el Barómetro Autonómico.

**TABLA 8.** Porcentaje de ciudadanos con un alto nivel de confianza en los Gobiernos autonómicos en España

	Período I	Período II	Período III	Período IV	Período V
% de ciudadanos con alta confianza en los gob. autonómicos	n/a	1* (Bajo)	8,8 (Medio Bajo)	5,6 (Medio Bajo)	3,3 (Bajo)

\* Esta cifra se obtuvo a partir de la primera encuesta realizada por el CIS en la cual se incluyó a los Gobiernos autónomos como opción en la siguiente pregunta: «¿Cómo calificaría la labor de las siguientes instituciones políticas?». La cifra del 1% corresponde al porcentaje de quienes calificaron a los Gobiernos autónomos como «Muy Bueno».

Nota: Años abarcados por período: Período I (n/a), Período II (1982), Período III (1994-2000), Período IV (2001-2008), Período V (2009-2018).

Fuente: Barómetro CIS.

Con base a estas encuestas, es posible medir el nivel de apoyo de los ciudadanos a las instituciones regionales a través del tiempo, como se muestra en la tabla 8. La medición muestra un aumento notorio del apoyo ciudadano entre el Período II y el Período III. Del Período III al Período IV hubo un descenso en el porcentaje de ciudadanos que confían en los Gobiernos autónomos, una tendencia que continúa en el Período V, alcanzando su nivel más bajo en toda la serie de tiempo desde 1982 (Período II). La crisis económica de 2008 y sus efectos, que influyeron negativamente en la percepción que tiene la sociedad de las instituciones políticas y públicas (Mateos y Penadés, 2013), son mayormente los responsables de los niveles más bajos de confianza de la ciudadanía en los Gobiernos autónomos.

## CONCLUSIONES

El índice de autonomía subnacional aquí presentado arroja luz sobre consideraciones importantes. Primero, el otorgamiento de autonomía subnacional en España ha estado sujeto a contratiempos que sugieren que la misma flexibilidad en los sistemas territoriales que favoreció que las CC. AA. consiguieran una autonomía hecha a la medida, puede ser restringida por el Gobierno central. Segundo, la descentralización territorial del poder no evitó que el Gobierno central conservara ciertos poderes, (por ejemplo, el control del endeudamiento subnacional) que han sido fundamentales para la recentralización del poder. Tercero, el carácter central de la autonomía fiscal para el ejercicio integral de la autonomía subnacional se pone de manifiesto a través de los efectos negativos de la crisis económica de 2008. Cuarto, la dimensión social de la autonomía subnacional sugiere que el apoyo del público a los Gobiernos regionales se reduce en tiempos de crisis. Y, quinto, el

ritmo y la secuencia del otorgamiento de autonomía subnacional revela características importantes del proceso de descentralización en España.

Una característica primordial observada en la medición longitudinal de la autonomía subnacional que aquí se presenta es que se lograron niveles más altos de autonomía en los períodos iniciales del proceso, específicamente en los años ochenta y noventa, más que en los períodos más recientes. Esto implica que se lograron niveles más altos de autonomía institucional y administrativa antes de que las CC. AA. consiguieran niveles más altos de autonomía fiscal. Una interpretación de que el nivel de autonomía haya sido inferior en la dimensión fiscal en los períodos iniciales es que la autonomía fiscal fue más disputada y, por consiguiente, fue más difícil de adquirir para las CC. AA. También, se puede relacionar con el intento de las autoridades tributarias centrales españolas de controlar el endeudamiento subnacional.

Como consecuencia de la crisis económica de 2008, a diferencia de las dimensiones fiscal y social de la autonomía subnacional, las dimensiones institucional y administrativa soportaron presiones de centralización. La crisis económica interrumpió el proceso consecutivo y gradual de creación de autonomía subnacional a medida que dicha crisis dio pie a que el gobierno central regulara las finanzas subnacionales y a que la confianza del público en los gobiernos autónomos se redujera. La crisis económica de 2008 como juntura crítica posiblemente creará oportunidad para una mayor centralización, ocasionando más extenuación en el ejercicio de la autonomía regional.

Considerando que este artículo se centró en la medición de variables fundamentales para comprender la evolución de la autonomía subnacional, esta investigación exploratoria pasó por alto las dinámi-

cas institucionales y de actores necesarias para identificar los mecanismos cruciales que subyacen a la expansión de la autonomía subnacional. Dicho esto, la investigación futura debe dedicar más atención a los mecanismos que dan por resultado la expansión de la autonomía subnacional en España.

Otra recomendación para la investigación futura se relaciona con la ampliación del índice al nivel de las CC. AA., desagregando la medición para cada CC. AA., lo cual haría posible describir la variación de la autonomía subnacional entre las CC. AA., e inferir sobre el patrón asimétrico de adquisición de autonomía subnacional presente entre las CC. AA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (2004). «Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations». *Regional and Federal Studies*, 14(1): 26-65. doi: 10.1080/1359756042000245160
- Agranoff, Robert y Gallarín, Juan A. R. (1997). «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations». *Publius*, 27(4): 1-38. doi: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029931
- Banco de España. *Boletín Estadístico*. Disponible en: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>, acceso el 20 de septiembre de 2020.
- Baena de Alcázar, Mariano (1984). *Estructura de la función pública y burocrática en España*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Basta, Karlo (2018). «The State between Minority and Majority Nationalism: Decentralization, Symbolic Recognition, and Secessionist Crises in Spain and Canada». *Publius*, 48(1): 51-75. doi: 10.1093/publius/pjx048
- Bednar, Jenna (2009). *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.
- Beramendi, Pablo y Máiz, Ramón (2004). «Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)». En: Amoretti, U. y Bermeo, N. (eds.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Bird, Richard M. (2000). «Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications». *International Studies Program Working Article 00-2*. Atlanta: Georgia State University. Disponible en: <https://gsdrc.org/document-library/intergovernmental-fiscal-relations-universal-principles-local-applications/>, acceso el 14 de enero de 2020.
- Blöchliger, Hansjörg y Kim, Junghun (2016). «Monitoring Sub-Central Government Debt». En: Blöchliger, H. y Kim, J. (eds.). *Fiscal Federalism 2026: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD.
- Bolleyer, Nicole; Swenden, Wilfried y McEwen, Nicola (2014). «Constitutional Dynamics and Partisan Conflict». *Comparative European Politics*, 12(4-5): 531-555. doi: 10.1057/cep.2014.12
- Boylan, Brandon M. (2015). «In Pursuit of Independence: The Political Economy of Catalonia's Secessionist Movement». *Nations and Nationalism*, 21(4): 761-785. doi: 10.1111/nana.12121
- Colino, César; García Morales, M.<sup>a</sup> Jesús; Parrado Díez, Salvador y Arbós i Marín, Xavier (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Crepaz, Markus M. y Moser, Ann W. (2004). «The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Redistribution in the Global Age». *Comparative Political Studies*, 37(3): 259-285. doi: 10.1177/0010414003262067
- Dardanelli, Paolo; Kincaid, John; Fenna, Alan; Kaiser, André; Singh, Ajay K.; Hamdard, Jamia; Mueller, Sean y Vogel, Stephan (2019). «Dynamic De/Centralization in Federations». *Publius*, 49(1): 194-219. doi: 10.1093/publius/pjy037
- Do Vale, Helder Ferreira (2013). «Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain». *Brazilian Political Science Review*, 7(2): 88-113.
- Do Vale, Helder Ferreira (2015). «Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents». *Lex Localis*, 13(3): 741-764. doi:10.4335/13.3
- Esteban, Jorge (1989). «El Proceso Constituyente Español, 1977-1978». En: Tezanos, J. F.; Cotarelo, R. y Blas, A. de (eds.). *La Transición Democrática Española*. Madrid: Editorial Sistema.
- Eyraud, Luc y Sirera, Raquel (2015). «Constraints on Subnational Fiscal Policy». En: Cottarelli, C. y Guerguil, M. (eds.). *Designing an European Fiscal Union*. London y New York: Routledge.

- Falleti, Tulia (2005). «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective». *American Political Science Review*, 99(3): 327-346. doi: 10.1017/S0003055405051695
- Field, Bonnie N. (2015). «The Evolution of Substate Nationalist Parties as Statewide Parliamentary Actors: CiU and PNV in Spain». *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(11): 121-141. doi: 10.1080/13537113.2015.1003493
- Fleurke, Frederik y Willemse, Rolf (2006). «Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach». *Local Government Studies*, 32(1): 71-87. doi: 10.1080/03003930500453542
- Gil-Serrate, Ramiro; López-Laborda, Julio y Mur, Jesús (2011). «Revenue Autonomy and Regional Growth: An Analysis of the 25-Year Process of Fiscal Decentralisation in Spain». *Environmental Planning A: Economy and Space*, 43 (11): 2626-2648. doi: 10.1068/a43352
- González-Alegre, Juan (2015). «Does Fiscal Decentralization Affect the Effectiveness of Intergovernmental Grants? European Regional Policy and Spanish Autonomous regions». *Articles in Regional Science*, 94(4): 817-847. doi: 10.1111/pirs.12098
- Gunther, Richard (1992). «Spain the Very Model of the Modern Elite Settlement». En: Higley, J. y Gunther, R. (eds.). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge y New York: Cambridge University Press.
- Harguindéguy, Jean-B. y Rodríguez-Lopez, Emilio (2016). «La Décentralisation Espagnole en Temps de Crise». *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23(3): 379-400. doi: 10.3917/ripc.233.0379
- Harguindéguy, Jean-B.; Rodríguez-López, Emilio y Sánchez, Almudena (2017). «Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña / Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. doi: 10.5477/cis/reis.158.79
- Harguindéguy, Jean-B.; Cole, Alistair y Pasquier, Romain (2019). «The Variety of Decentralization Indexes». *Regional and Federal Studies*, 1-24. doi: 10.1080/13597566.2019.1566126
- Heywood, Paul (1995). *The Government and Politics of Spain*. London: Macmillan Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan H.; Chapman Osterkat, Sandra; Niedzwieck, Sara y Shair-Rosenfield, Sarah (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- International Labor Organization (ILO). *ILOSTAT Database*. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, acceso el 20 de septiembre de 2020.
- International Monetary Fund (IMF), Government Financial Statistics (GFS). *Database*. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>, acceso el 20 de septiembre de 2020.
- Jaime-Castillo, Antonio; Coller, Xavier y Cordero, Guillermo (2019). «New Parties and New Ways of Candidate Selection in Spain». En: Coller, X.; Cordero, G. y Jaime-Castillo, A. (eds.). *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. London: Routledge.
- Keating, Michael y Wilson, Alex (2009). «Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-Level Politics in Spain». *West European Politics*, 32(3): 536-558. doi: 10.1080/01402380902779089
- Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas y Baldersheim, Herald (2016). «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)». *Regional and Federal Studies*, 26(3): 321-357. doi: 10.1080/13597566.2016.1214911
- Ladner, Andreas y Keuffer, Nicolas (2018). «Creating an Index of Local Autonomy - Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues». *Regional and Federal Studies*, 1-26. doi: 10.1080/13597566.2018.1464443
- Laffin, Martin (2009). «Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda». *Local Government Studies*, 35(1): 21-37. doi: 10.1080/03003930802574698
- Lago-Peñas, Santiago; Martínez-Vázquez, Jorge y Sacchi, Agnese (2020). «Fiscal Stability during the Great Recession». *Regional Studies*, 54(7): 919-930.
- León, Sandra y Ferrín Pereira, Mónica (2011). «Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System». *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532. doi: 10.1080/13608746.2011.602849
- Linz, Juan; Stepan, Alfred y Gunther, Richard (1995). «Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe». En: Gunther, R.; Diamandouros, N. y Puhle, H.-J. (eds.). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco y Azpitarte, Miguel (2010). «The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)». *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82. doi: 10.1080/13597560903174923

- Marqués-Sevillano, José M. y Rosselló-Villalonga, Joan (2004). «Public Employment and Redistribution in Spain». *Revista de Economía Pública*, 170(3): 59-80.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Yao, Ming-Hung (2009). «Fiscal Decentralization and Public Sector Employment». *Public Finance Review*, 37(5): 539-571. doi: 10.1177/1091142109343176
- Mateos, Araceli y Penadés, Alberto (2013). «España: Crisis y Recortes». *Revista de Ciencia Política*, 33(1): 161-183. doi: 10.4067/S0718-090X2013000100008
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2016). *Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales*. Disponible en: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/INFORME\\_CC\\_SS\\_2016.pdf.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2016.pdf.pdf), acceso el 18 de febrero de 2019.
- Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2017). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Disponible en: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen\\_juridico/3\\_trimestre\\_2018.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico/3_trimestre_2018.pdf), acceso el 19 de septiembre de 2020.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2008). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Disponible en: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen\\_juridico/parrafo/01113/R4-trimestre-2008.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico/parrafo/01113/R4-trimestre-2008.pdf), acceso el 19 de septiembre de 2020.
- Montero, Alfred P. (2005). «The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain». *Comparative Politics*, 38(1): 63-82. doi: 10.2307/20072913
- Moreno, Luis (1997). *La Federalización de España: poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Mota, Fabiola y Subirats, Joan (2000). «El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2): 123-158.
- Muro, Diego (2015). «When Do Countries Recentralize? Ideology and Party Politics in the Age of Austerity». *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(1): 24-43. doi: 10.1080/13537113.2015.1003485
- Oates, Wallace E. (1985). «Searching for Leviathan: An Empirical Study». *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Olaya Iniesta, Antonio y Cantos Cantos, José María (2000). «La Descentralización del Sector Público Español en el Contexto de la Unión Europea». En: Olaya Iniesta, A. y Cantos Cantos, J. M. (eds.). *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Requejo, Ferrán (2004). *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*. London: Routledge.
- Sala, Gemma (2013). «Federalism without Adjectives in Spain». *Publius*, 44(1): 109-134. doi: 10.1093/publius/pjt010
- Serrano, Iván (2013). «Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia». *Regional and Federal Studies*, 23(5): 523-545. doi: 10.1080/13597566.2013.775945
- Shah, Anwar y Thompson, Theresa (2004). *Implementing Decentralized Local Governance*. Disponible en: [http://documents.worldbank.org/curated/en/349441468761683659/107507322\\_20041117184014/additional/wps3353.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/349441468761683659/107507322_20041117184014/additional/wps3353.pdf), acceso el 14 de enero de 2020. Washington D.C.: World Bank. (Policy Research Working Article 3353).
- Sorens, Jason P. (2016). «Secession Risk and Fiscal Federalism». *Publius: The Journal of Federalism*, 46(1): 25-50. doi: 10.1093/publius/pjv037
- Ștefuriuc, Irina (2009). «Explaining Government Formation in Multi-level Settings: Coalition Theory Revisited: Evidence from the Spanish Case». *Regional and Federal Studies*, 19(1): 97-116. doi: 10.1080/13597560802692330
- Stoker, Gerry (2011). «Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective». *Public Administration*, 89(1): 15-31. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x
- Tejado, Lluís M. y Pano, Esther (2018). «Modelling Local Autonomy and Dependence through Cooperative Relations». *International Journal of Public Sector Management*, 31(4): 410-425. doi: 10.1108/IJPSM-01-2017-0013
- Treisman, Daniel (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/621a/0f52052d1a290dd51488d092f9a6eca9fb2f.pdf>, acceso el 18 de febrero de 2019.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Verge, Tânia (2013). «Party Strategies on Territorial Reform: State-Wide Parties and the State of Autonomies in Spain». *West European Politics*, 36(2): 317-337. doi: 10.1080/01402382.2013.749658

Viver Pi-Sunyer, Carles (2010). «Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain». *L'Europe en Formation*, 358(4): 61-90. doi: 10.3917/eufor.358.0061

**RECEPCIÓN:** 02/05/2019

**REVISIÓN:** 19/11/2019

**APROBACIÓN:** 31/03/2020

# Four Decades of Territorial Distribution of Power in Spain: A Measurement of Subnational Autonomy (1974-2018)

*Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018)*

**Helder Ferreira Do Vale**

## Key words

Autonomy  
 • Decentralization  
 • Subnational Governments  
 • Intergovernmental Relations

## Palabras clave

Autonomía  
 • Descentralización  
 • Gobiernos regionales  
 • Relaciones intergubernamentales

## Abstract

This article addresses territorial power relations in Spain by presenting an index of subnational autonomy, which assesses four decades of decentralized territorial authority in the country. Focusing mainly on Spain's regions, or Autonomous Communities, the study measures subnational autonomy in the fiscal, administrative, institutional and societal dimensions, and shows that subnational governments in Spain have been progressively enjoying higher levels of autonomy despite important setbacks experienced after the 2008 economic crisis. More specifically, the article highlights that this process presents identifiable patterns, which become manifest in the pace and order of granting autonomy. Furthermore, the paper provides some criteria for further research on the advances and setbacks of subnational autonomy in Spain.

## Resumen

Este artículo aborda las relaciones de poder territorial en España mediante el avance de un índice de autonomía subnacional que evalúa cuatro décadas de autoridad territorial descentralizada en el país. Centrándose principalmente en las comunidades autónomas, el artículo mide la autonomía regional en las dimensiones fiscal, administrativa, institucional y social, y demuestra los patrones por los cuales los Gobiernos regionales en España se han beneficiado progresivamente de niveles más altos de autonomía pese el retroceso ocasionado por la crisis económica de 2008. Más específicamente, el artículo destaca que este proceso presenta patrones identificables, que se manifiestan en el orden y la regularidad de otorgar autonomía. Además, el artículo puntualiza algunos criterios para futuros estudios sobre los avances y retrocesos de la autonomía regional en España.

## Citation

Do Vale, Helder Ferreira (2021). "Four Decades of Territorial Distribution of Power in Spain: A Measurement of Subnational Autonomy (1974-2018)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173: 3-26. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.173.3>)

**Helder Ferreira Do Vale:** Hankuk University of Foreign Studies (The Republic of Korea) | [helderdovale@gmail.com](mailto:helderdovale@gmail.com)



## INTRODUCTION

Since the different regions of Spain acquired constitutional powers in 1978, territorial issues have been at the centre of political life in the country. Approximately forty years after the promulgation of the Spanish constitution, territorial conflict remains an unsettled issue in Spain. Although Spanish national political elites at the time of the drafting of the constitution attempted to accommodate the demands of subnational political elites and created a menu of institutional arrangements that would allow regions to progressively acquire more autonomy, the existing territorial arrangements seem to have failed to accommodate conflict.

While there are multiple sources of territorial crises in Spain (e.g., bilateralism in territorial dynamics, weak intergovernmental negotiation mechanisms, economic recession and changes in the party system), the critical question of how autonomous subnational governments are remains more relevant than ever. By measuring the autonomy of the regions in different dimensions over the last four decades, this article attempts to understand the general characteristics of the process of building subnational autonomy after a long period of decentralized territorial dynamics in Spain.

With the purpose of assessing the evolution of subnational autonomy in Spain, the changes in the autonomy of Spanish subnational governments are qualitatively measured. The index presented measures subnational autonomy through a total of seven variables distributed along fiscal, administrative, institutional and societal dimensions. These variables are measured across five periods running from 1974 to 2018. In each period, the variables have scores based on a four-point scale (from 0 to 3). These scores represent the aggregate degree of regional autonomy that the Spanish regions enjoy. The index reveals the degree of change in

regional autonomy across time, as well as the dimensions in which subnational autonomy have been most exercised.

In contrast to other important measurements of regional power and authority (e.g., Hooghe *et al.*, 2016; Ladner and Keuffer, 2018), this article's effort to quantify regional autonomy is based on understanding the subnational exercise of authority on a continuum. Subnational autonomy as a continuum, which is measured in terms of degrees, is particularly important in the case of Spain where the authority of the Autonomous Communities (ACs) has been granted over time and exercised asymmetrically across the country's different regions.

Based on the measurement of subnational autonomy proposed here, Spain's regions have progressively shown an overall high degree of regional autonomy. This is a trend identified in other territorial autonomy indices that include Spain. In the main institutional autonomy indices that measure the power of regional governments (e.g., Hooghe *et al.*, 2016; Ladner, Keuffer and Baldersheim, 2016; Ladner and Keuffer, 2018), Spain generally appears among the top countries that grant high levels of autonomy and authority to its regional governments. However, Spain is not an exception, as it fits within a worldwide trend of granting higher levels of regional autonomy. Several longitudinal datasets suggest that regions progressively gained greater regional autonomy and authority in the 1990s and 2000s (Do Vale, 2015; Hooghe *et al.*, 2016; Ladner, Keuffer and Baldersheim, 2016).

By clearly identifying variables in four dimensions, scoring these variables across five periods, and quantifying the degree of change in the score of subnational autonomy over time, the article provides new insights about territorial dynamics in Spain. In so doing, it also addresses the different strands of the literature on territorial politics in Spain, more specifically on the type of territorial sys-

tem that Spain adopted in 1978 (Moreno, 1997; Requejo, 2004; Sala, 2013), the institutional constraints faced by the ACs in the exercise of their autonomy (Máiz, Caamaño and Azpitarte, 2010; Muro, 2015), the varying levels and degrees of vertical intergovernmental relations developed since 1978 (Agranoff and Gallarín, 1997; Colino, 2009) and the territorial constitutional crisis caused by centrifugal forces and dynamics (Boylan, 2015).

The results from measuring subnational autonomy in Spain reveal that there is a pattern of systematic and incremental increase in subnational autonomy, generally pushed by a higher degree of autonomy in earlier periods followed by a relative slowdown. However, in the aftermath of the 2008 economic crisis and the growing tension between the Catalanian government and the central government, there were important setbacks in the fiscal and societal dimensions of subnational autonomy leading to an important transformation of the Spanish territorial model (Viver Pi-Sunyer, 2010; Harguindéguy and Rodríguez Lopez, 2016). Another observed pattern is that subnational autonomy was initially higher in the administrative and institutional dimensions than in the fiscal dimension. These patterns shed some light on the implications of the pace and sequencing of granting subnational autonomy.

This study attempts to accomplish the following objectives. First, to provide an alternative measurement to the current indices of regional autonomy that include Spain. Second, to contextualize regional autonomy within growing centre-subnational tensions. And, third, to understand how the different dimensions of regional autonomy have contributed to the overall changes in the exercise of territorial power in Spain.

The article conceptualizes subnational autonomy as the ability of regional governments to exercise their constitutional competences in a context of shared-rule with the central government. Under such a context, in

which competences are shared across levels of government, autonomy is subject to monitoring from central governments (Ladner, Keuffer and Baldersheim, 2016), to linkages between levels of government (Laffin, 2009), to the coordination capacity of different levels of government (Stoker, 2011) and to the flexibility of the intergovernmental cooperative system to encourage bargaining and create partnerships (Tejado and Pano, 2017).

The above conceptualization rests on several assumptions that are worth highlighting. An important assumption running throughout this article is that subnational autonomy, which is exercised in Spain against the backdrop of shared-rule, has been a source of constant conflict because the constitutional competences were vaguely written in the Spanish constitution, and they have been subject to constant judicial and political tensions (Do Vale, 2013; Harguindéguy, Cole and Pasquier, 2019)<sup>1</sup>. In this context of conflict, subnational autonomy has increased in Spain in spite of tensions between the central governments and the ACs. Another important assumption concerns the relationship between augmentation of subnational autonomy and decentralizing measures that were asymmetrically negotiated and implemented. This article considers subnational autonomy to be intertwined with the process of decentralization (Sala, 2013). Furthermore, in spite of decentralizing efforts, the article recognizes that decentralization is a multidimensional process, and it can be subject to centralizing tendencies (Dardanelli *et al.*, 2019). These assumptions indicate that subnational autonomy in Spain was achieved through a process subject to negotiations and conflicts.

The text is organized as follows. The next section contextualizes subnational autonomy in Spain's territorial organization and dynamics while analysing the different stages of the evolution of Spanish subnational autonomy.

---

<sup>1</sup> Autonomy under federal-like institutional arrangements might be associated with self-rule (Agranoff, 2004).

The third section explains how the index to measure subnational autonomy in Spain is built and presents the overall result of the measurement. In the fourth section, the different dimensions of subnational autonomy are measured and the scoring for each variable is explained. The final section highlights the patterns behind the development of subnational autonomy in Spain.

## SUBNATIONAL AUTONOMY IN SPAIN

Since the promulgation of its 1978 constitution, Spain has undergone considerable changes in its territorial organization associated with the democratization of the country and the process of territorial decentralization that attempted to accommodate the demands from the country's different regions, creating what has been known as the *Estado de las Autonomías* [State of Autonomies].

The Spanish constitution created a two-tiered structure in which the central government and the ACs would be the main territorial entities of the subnational governments. The relationship between the central and regional governments would be asymmetrical considering the differential treatment from the central government that some ACs received *vis-à-vis* the other ACs. The asymmetric path that the central government embraced was based on the "historical" status of some regions and the attempt to contain the demands of those regions that were exercising greater pressure for autonomy (e.g., Catalonia and the Basque Country).

The regional demands for autonomy in the transition to democracy contributed to the drafting of a constitution that granted important powers to the ACs. Although Spain is not formally a federation, it presents an essential characteristic of federal territorial models, namely constitutionally entrenched rights and competences (Sala, 2013). Furthermore, the 1978 constitution engineered a politically decentralized

model, and in the words of Sala (2013: 110), "decentralization becomes the rule of the game, rather than a concession of will".

Both the constitutional recognition of the ACs' right of existence and for creating a decentralized territorial model formally guaranteed a minimal degree of subnational autonomy. However, the *de facto* exercise of autonomy could only be accomplished over time by decentralizing the country fiscally, administratively and institutionally, a process which has been noteworthy for persistent conflict between the central government and AC governments (Agranoff and Gallarín, 1997; Do Vale, 2013; Harguindéguy, Cole and Pasquier, 2019).

The decentralization process in Spain mainly occurred between 1978 and 2001, a period in which several keystone legislative acts decentralizing power and authority to the ACs were passed in several dimensions. In the fiscal dimension, decentralizing legislation regulated the ability to collect, spend and borrow money. This dimension proved to be one of the most conflictive dimensions in territorial dynamics. In the administrative dimension, the legislative acts passed mainly established the authority of regions to elaborate and implement policy in different areas. The critical areas in which some Spanish regions demanded decentralization were health and education. The institutional dimension, which refers to the process of building new territorial institutions to improve territorial cooperation, has been critical to territorial dynamics in Spain.

A general assessment of the territorial model developed in Spain allows us to underline some broad aspects of this model. The model was implemented through a decentralization process that was weakly controlled by the central government, which opted to focus on bilateral relations with the ACs (Montero, 2005). The centrality of bilateral relations in Spain has also been attributed to the inability of cooperative forums (e.g., Sectorial Con-

ferences) to foster cooperation (Colino *et al.*, 2009; Keating and Wilson, 2009). Despite the centrality of bilateralism, the party system in Spain functions in a multi-level context, forcing the formation of government coalitions, which in turn impacts territorial dynamics (Ştefuriuc, 2009). While there is agreement in the literature that intergovernmental relations have been largely dominated by conflict, there have been moments of cooperation (Verge, 2013; Bonnie, 2015).

In order to understand the evolution of the above mentioned traits of territorial organisation in Spain, this article divides the process of acquisition of subnational autonomy into five periods: the Centralized Autocracy Period (Period I: 1975-1978), the Pre-Autonomy Period (Period II: 1978-1982), the Consolidation of Autonomy Period (Period III: 1982-2000), the Post-Autonomy Period (Period IV: 2000-2008) and the Compounded-Crises Period (Period V: 2009-present). The periodisation of the process of granting autonomy to the ACs helps to contextualize the results of the measurement of subnational autonomy in the different stages of the history of territorial politics in Spain.

### **Centralized Autocracy Period (1975-1978)**

In Spain, political pacts among the elites were one of the main features of Spanish democratization. However, during the transition to democracy, these pacts only vaguely addressed the regional question, which was one of the most contentious issues of the transition (Gunther, 1992: 48). Probably due to the complexity of the issues involved, the territorial question, or the “stateness problem” as Linz *et al.* (1995: 89) call it, proved to be enduring, going well beyond the constitutional compromise (Heywood, 1995: 143).

Before the constitutional pact was sealed, it was not clear which path of territorial negotiations Spain would embark on. Only three

traits of the regional negotiations became clear at the time: high level of openness and flexibility in the vertical power distribution; its asymmetric nature; and the absence of institutionalized cooperative mechanisms in inter-governmental relations (Beramendi and Máiz, 2004: 133). These features are a reflection of the general conciliatory tone of the congressional Constitutional Commission in the drafting of the 1978 constitution. Probably one of the most divisive moments was the inclusion of an amendment to recognize the historical rights of certain regions – a move that was supported by most political parties (Esteban, 1989: 293). Historical rights were granted to a few regions (e.g., the Basque Country, Catalonia and Galicia), giving them greater access to competences. By granting autonomy to a few regions, national politicians were helping to reduce their chances of concessions to other regions, hence, asymmetric territorial dynamics.

In this first period when a politics of consensus reigned, the interests of the ACs most capable of articulating their preferences were heard.

### **Pre-Autonomy Period (1979-1982)**

With the ratification of the new Spanish constitution, the politics of consensus was over, giving rise to a new period also referred to as the “politics of dissensus” (Gunther, 1992: 36). Following the approval of the statutes of Catalonia and the Basque Country in 1979, centrifugal pressures coming from other regions increased – Andalusia, the Canary Islands, Navarre, and the Valencian Community – and they advanced their demands to become ACs through the same Basque and Catalan routes.

In the face of asymmetric pressures coming from below to acquire regional autonomy, the ruling national political elites at the time sought the harmonization of the devolution of competences through organic laws. Some laws – most notably the LOAPA (1982), a law

for the harmonization of the autonomic process— sought to strengthen the role of the central state in this process. In the fiscal dimension, the law on the financing of the ACs, the LOFCA (1980), was an attempt to create a general structure for the asymmetric financial system. Despite all the efforts, some ACs were effective in legally challenging certain provisions of these laws and were able to reach bilateral agreements with the central state that were tailored to their interest.

### **Consolidation of Autonomy Period (1983-2000)**

After the basic structures and norms of Spanish territorial organization were defined, a new period of intergovernmental relations began in Spain. Increasing conflicts between the national and regional political elites over the exercise of competences set the tone for intergovernmental dynamics in the future. These conflicts were often taken to the Constitutional Court, which initially curbed the centralist tendencies (Moreno, 1997: 82). Some ACs initiated litigations that would shape territorial dynamics. In effect, after 1993, some nationalist parties started to push for constitutional changes that envisioned the reform of the Senate, which would, at the end of the reform, represent the ACs, the extension of a special fiscal arrangement similar to the one enjoyed by the Basque Country and Navarre to Galicia and Catalonia, and the decentralization of the social security system (Beramendi and Máiz, 2004: 142).

Despite the central government's harmonization attempts, intergovernmental relations on the fiscal front were increasingly negotiated through mixed commissions, which were mechanisms that helped most of the ACs to secure increasing transfers from the central government. This was a period of important achievements in the acquisition of subnational autonomy, when the subnational governments gained important bargaining power *vis-à-vis* central governments.

### **Post-Autonomy Period (2001-2008)**

In the 2000s, several laws that regulated aspects of the autonomy of the ACs were passed in the national parliament (e.g., 2001 Law on Budgetary Stability, 2002 Organic Law on Educational Quality, 2010 Law on the Rationalization of Pharmaceutical Expenditure). Although the core competences and practices that guaranteed the exercise of subnational autonomy in Spain were preserved, some observers considered some ACs to have lost political power (Máiz *et al.*, 2010).

In the 2000s, while the central government was trying to augment its regulatory role, several ACs (e.g., Catalonia, Aragon and the Basque Country) attempted to reform their regional statutes, which are in effect "organic law", hierarchically being below the constitution but above any other law<sup>2</sup>. These reforms can be interpreted as the result of conflictive intergovernmental dynamics and weak institutionalization of territorial politics, forcing the ACs to demand more competences through the reform of their statutes (Keating and Wilson, 2009).

As a consequence of the inability of several ACs to reform their regional statutes without the involvement of central state institutions (e.g., the Constitutional Court), Spain, mainly led by Catalonia, has entered a secessionist path<sup>3</sup>.

### **Compounded-Crisis Period (2009 - present)**

In 2009 the world economic crisis had spillover effects in Spain (e.g., bank crisis, re-

<sup>2</sup> This aspect of the hierarchy of laws makes Spain very unique, as regional statutes are a domain of regional authorities with limited ability of the central government to amend them (Sala 2013: 125).

<sup>3</sup> The response of the Spanish Constitutional Court, which came through the landmark ruling 21/2010 arbitrating that Catalonia should exclude the word "nation" from the preamble of its statute of autonomy, established the parameters for the reform of other statutes in Spain.

duction of market liquidity, adoption of austerity measures). These effects had direct consequences on Spanish territorial dynamics. Specifically, these have been the following noticeable impacts of the crisis: the emergence of new political parties (Jaime-Castillo, Coller and Cordero, 2019), the empowerment of central authorities *vis-à-vis* regional governments (Viver Pi-Sunyer, 2010), recentralization in the aftermath of economic austerity measures (Muro, 2015), and changes in the profile of intergovernmental conflict (Harguindéguy and Rodríguez Lopez, 2016).

The other crisis that Spain was concurrently coping with was the deepening of the secessionist attempt of Catalonia, which was punctuated by two public consultations regarding its independent aspirations (one in 2014 and another in 2017) reaching a climax with the Catalanian declaration of independence on October 27<sup>th</sup>, 2017. The escalation of tensions in Catalonia can be interpreted in light of the lack of symbolic recognition of the region by the Spanish central government (Basta, 2018), and of the surge of nationalist identity (Serrano, 2013). Furthermore, from an institutional perspective, Catalanian secessionism can also be understood as a result of a continuous intergovernmental conflict over the desire of Catalans to acquire greater fiscal and spending powers (Boylan, 2015).

These two crises represent an important juncture in the history of post-1978 subnational autonomy, as they interrupted the main patterns of vertical intergovernmental relations that had been slowly constructed. Among these interrupted patterns, it is worth highlighting the increased indebtedness of local and regional governments, the breakdown of the political channels to reduce intergovernmental tensions, and the interruption of the Catalanian statute of autonomy under the application of constitutional article 155.

In the next section, the article quantifies subnational autonomy for each of the periods using a qualitative measurement.

## TERRITORIAL AUTONOMY INDEXES AND THE MEASUREMENT OF SUBNATIONAL AUTONOMY IN SPAIN

A recent analysis on the various indices measuring territorial autonomy that captures the state of local and regional governments (mostly in light of decentralization), i.e., Harguindéguy, Cole and Pasquier, (2019), has shown important variations in the territorial autonomy of subnational governments. Based on this analysis, the differences among most indices are based on the units of analysis, the period of coverage and the selection of variables.

Considering these aspects of measurement, the index used in this study presents well-defined characteristics: small-N index focused on subnational territorial units covering four decades of measurements of seven variables. It is based on an in-depth understanding of subnational autonomy considering specific contexts of Spain. This single country-case analysis focuses on the understanding of the evolution of critical variables that allows us to identify historical patterns behind the granting of subnational autonomy in Spain.

In terms of unit of analysis, the aggregation of regional and local levels of governments in the index is supported by the following reasons. First, it favours comparability with other countries, given that the shapes and types of subnational governments vary across countries. Second, both regional and local governments are subject to similar territorial dynamics in Spain provided that they are under the influence of similar institutional and political mechanisms in the acquisition of subnational autonomy. Third, in the decentralization versus centralization dichotomy, both the ACs and local governments are articulating similar decentralization interests. And, fourth, the local level of government varies across the ACs, as the powers of municipalities are subject to the specific legislation of each AC.

The period of coverage of the index starts in the 1970s and goes until 2018. This is a relatively long period of time, converging with most decentralization indices which often cover at least two decades, as identified by Harguindéguy, Cole and Pasquier, (2019). The four decades of subnational autonomy in Spain covered here allows capturing changes in the autonomy of subnational units over time.

Regarding the selection of variables, they are associated with the process of building subnational autonomy, and, just like in most indices, this index includes fiscal, administrative, and institutional dimensions. However, different from most indices, the measurement presented here includes an additional dimension, namely, societal support for regional autonomy. These variables will help with understanding the direction of change in the process of expanding subnational autonomy in each of these dimensions. In total, the subnational autonomy index applied to Spain has seven variables: subnational

expenditures, subnational revenues, subnational debt, subnational employment, inter-governmental forums, the subnational veto powers of subnational governments, and citizens' perception of the system of autonomy.

The variables to measure fiscal and administrative subnational autonomy on the decentralization dimension in Spain are subnational revenues as a percentage of total revenues, subnational expenditure as a percentage of total expenditures, level of indebtedness, and the number of subnational public employees as a percentage of total government employment. The first three indicators measure fiscal autonomy, whereas the fourth one measures administrative autonomy. As far as the measurement of subnational institutional autonomy is concerned, it is measured by the frequency of meetings of intergovernmental forums per year and the number of constitutional challenges of the ACs against the central government presented before the Constitutional Court.

**TABLE 1.** *Parameters of Subnational Autonomy Variables*

Variables	Parameters of Subnational Autonomy (Scale based on four degrees)
V1. Subnational expenditures	Scale of Subnational Expenditure (% of total expenditure): High: >40%; Medium High: 40-25%; Medium Low: 24-10%; Low: <15%
V2. Subnational revenues	Scale of Subnational Revenues (% of total revenue): High: >40%; Medium High: 40-25%; Medium Low: 24-10%; Low: <15%
V3. Subnational debt	Scale of Subnational Debt (% of GDP): High:<5%; Medium High: 6-10%; Medium Low: 11-15%; Low: >16%
V4. Subnational employment	Scale of Subnational Employment (% of total public employment): High: >65%; Medium High: 64-50%; Medium Low: 49-34%; Low: <34%
V5. Inter-governmental forums	Scale of Frequency of Meetings: High: >30 meetings; Medium High: 29-20 meetings; Medium Low: 19-10 meetings; Low: <9 meetings
V6. Subnational veto powers	Scale of ACs lawsuits against the central government (% of total lawsuits): High: >50%; Medium High: 49-30%; Medium Low: 29-10%; Low: <9%
V7. Citizens perception of the system of autonomy	Scale of percentage of citizens that highly trust the autonomous governments: High:>15%, Medium High: 15%-10%, Medium Low: 9%-5% Low: <5%

*Note:* Scale of degree variable: High (3); Medium high (2); Medium low (1) and Low (0).

*Source:* Own elaboration based on Do Vale (2015).

In terms of data collection, the measurement of the variables is extracted from various sources. Primary data has been collected from three databases, the IMF's Government Finance Statistics, the ILO Database and Spain's CIS Barometer, as well as reports from the Spanish Ministry of the Presidency and the Spanish Ministry of Territorial Policy. Secondary data include a range of literature on regional and local governments.

One critical step in the measurement presented in the study is to establish the parameters that determine the value of each variable on a four-point scale – low, medium low, medium high or high. The parameters behind this scale follow the rationale defined in a comparative study using similar variables across three countries: Brazil, India and South Africa (Do Vale, 2015). These parameters are equally useful for Spain because, although Spain belongs to a different regional context, it shares similarities concerning territorial politics with Brazil and South Africa, namely, the process of decentralization that was launched as an aftermath of democratisation.

Table 1 details the parameters used to determine the four-point scale of each variable of the subnational autonomy measurement.

### **Overall Degree of Subnational Autonomy in Spain**

Based on the above information on the subnational autonomy index, under which the key variables are measured, the overall results reveal that the degree of subnational autonomy in Spain progressively increased until 2008. The aggregation of the value of variables is shown in Table 2, which reflects the results obtained in the measurement detailed in the next section. By taking a look at the overall degree of subnational autonomy from Period I to Period IV, it becomes clear that there is a change towards a higher degree of subnational autonomy. However, in Period V, which reflects the effects of the 2008 economic cri-

sis, the degree of subnational autonomy is reduced compared to the two previous periods.

The overall degree of autonomy in Period I is 1, while in Period V, it is 2. Clearly, there is a systematic increase in subnational autonomy. However, the highest degree of change of subnational autonomy is observed from Period II to Period III when the overall score increases from 1.12 to 2.14. In-between Period I-Period II, and Period III-IV the degrees of change of subnational autonomy increase only slightly. After breaking down the overall degree of subnational autonomy, it is possible to observe that it is pushed to higher degrees of autonomy mainly by the variables measuring institutional autonomy, followed by administrative autonomy variables, and only then by fiscal autonomy variables. In contrast, the drop in the overall degree of autonomy from Period IV to Period V has been mainly a result of the increase in the level of indebtedness and a declining level of trust of citizens in their autonomous governments. Reflecting these trends, Figure 1 shows the evolution of degree variables in the four dimensions from the 1970s to the 2000s.

One of the critical observations from this measurement refers to the pace of acquisition of subnational autonomy. In this regard, it is possible to make four observations. First, although there was a progressive increase in autonomy over time, this increase is higher in the earlier period than in more recent years. In other words, the pace of acquiring subnational autonomy varies over time. Second, higher degrees of autonomy were first acquired in the administrative and institutional dimensions, and only then in the fiscal dimension. Third, the higher degree of territorial conflict might be assessed through the pace and sequence of acquisition of subnational autonomy by the Spanish regions. Fourth, the 2008 economic crisis negatively affected the fiscal and societal dimensions of subnational autonomy.



**TABLE 2.** Overall Degree of Subnational Autonomy in Spain

		Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
Fiscal Autonomy	V1. Subnational expenditure	Low (0)	Medium High (2)	Medium High (2)	High (3)	High (3)
	V2. Subnational revenues	Low (0)	Medium Low (1)	Medium Low (1)	High (3)	High (3)
	V3. Subnational debt	High (3)	High (3)	Medium High (2)	Medium High (2)	Low (0)
Administrative Autonomy	V4. Subnational employment	Medium High (2)	Medium High (2)	High (3)	High (3)	High (3)
Institutional Autonomy	V5. Inter-governmental forums	Low (0)	Low (0)	High (3)	High (3)	Medium High (2)
	V6. Subnational veto powers	Low (0)	Medium Low (1)	High (3)	High (3)	High (3)
Public Perception on Autonomy	V7. Citizens' perception of the system of autonomy	n/a	Low (0)	Medium Low (1)	Medium Low (1)	Low (0)
<b>Overall Autonomy</b>		<b>Low (1)</b>	<b>Medium Low (1.125)</b>	<b>Medium High (2.14)</b>	<b>Medium High (2.4)</b>	<b>Medium High (2)</b>

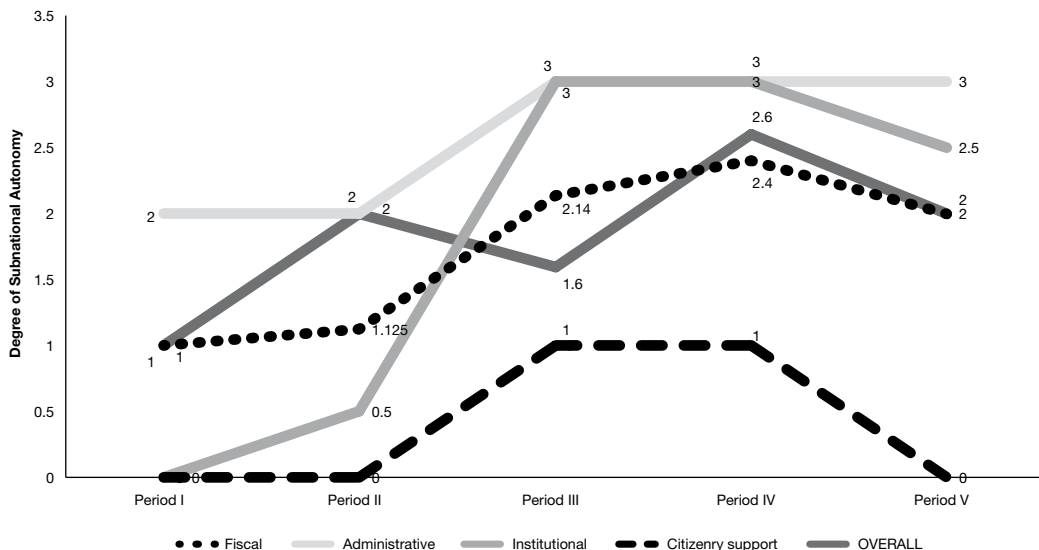
Note: The degree of subnational autonomy varies from a scale from 0 to 3, where 0 is Low, 1 is Medium Low, 2 is Medium High and 3 is High.

Source: Own elaboration.

These findings underline the centrality of the fiscal dimension for subnational autonomy, as it seems to be one of the most contentious dimensions in the process of granting autonomy to subnational governments. This is corroborated by research

suggesting that the fiscal dimension is the most bargained dimension of decentralization (Falleti, 2005), and that countries facing regional secessionist risks in Western democracies are less inclined to acquiesce to subnational fiscal demands (Sorens, 2016).

**FIGURE 1.** Evolution of Subnational Autonomy Variables in Spain



Source: Own elaboration.

## MEASURING SPANISH SUBNATIONAL AUTONOMY

In this section, the seven variables that allow us to assess subnational autonomy distributed in the fiscal, administrative, institutional, and societal dimensions will be measured in Spain over the five periods described in the previous section.

### Fiscal Autonomy

Fiscal decentralization is one of the most measured dimensions of decentralization (Harguindéguy, Cole and Pasquier, 2019: 17). The most frequently used indicators to measure fiscal decentralization are the subnational share of total expenditure and the subnational share of revenue of total revenue (e.g., Oates, 1985; Treisman, 2002). While the first indicator tries to measure the degree of subnational fiscal autonomy over expenditure, the latter attempts to measure the degree of revenue

autonomy. However, these measurements have important limitations, as they only show the amount of financial resources at the disposal of subnational governments without paying attention to fiscal imbalances and the amount of their own generated resources. These often-used indicators explain little about the dependence of these governments on national transfers, discretion over expenditure, and the capacity to manage these resources, among other aspects. In effect, these indicators hide fiscal gaps (Bird, 2000), which are the key to understanding intergovernmental vertical fiscal imbalances.

Measuring subnational fiscal autonomy in Spain, it is possible to observe, as indicated in Table 3, that subnational expenditure increased substantially only from Period II to Period III, when it grew from 16% of total expenditure to 32%, and kept increasing until it reached 42% in Period V. Subnational revenues doubled from Period I to Period II, when subnational share of total revenues jumped from 7.41% to 14.95%, representing

the highest revenue gain for subnational governments in the entire decentralization process. Thereafter, subnational share of revenues only increased incrementally between

periods: from Period III to Period IV, when the share of subnational revenues increased from 19.23% to 24%; and between Period IV and Period V, when it reached 26%.

**TABLE 3.** *Subnational Expenditure and Revenues in Spain (% of total expenditure and revenues)*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
Subnational Expenditure (% of total expenditure)	9.79 (Low)	16.11 (Medium Low)	32.4 (Medium High)	40.8 (High)	42 (High)
Subnational Revenues (% of total revenues)	7.41 (Low)	14.95 (Medium Low)	19.23 (Medium Low)	24 (High)	26 (High)

Note: Years covered in each period: Period I (1978), Period II (1982), Period III (1997), Period IV (2005), Period V (2013).

Source: IMF's Government Finance Statistics, retrieved from the SIMA database.

Although the above measurement of fiscal autonomy does not differentiate between regional and local governments, the results reflect other analyses that indicate Spanish regions have higher levels of expenditure and revenue autonomy over time (Gil-Serrate, López-Laborda and Mur, 2011). The measurement presented here also reveals that subnational expenditures have been higher than revenues, which over time have been reduced due to the effort of some regions in Spain to reduce this gap through vertical revenue sharing (Gil-Serrate, López-Laborda and Mur, 2011). This also reflects the larger share of tax revenues that the ACs acquired (González-Alegre, 2015), which was particularly larger with the tax reforms in 2002 and 2010 granting them taxation powers.

A high level of public indebtedness is considered detrimental to the exercise of fiscal autonomy because indebtedness is often associated with economic slowdown, soft budget constraints and structural mismatches between revenues and expenditures (Blöchliger and Kim, 2016). As such, central governments have high incentives to regulate subnational fiscal profligacy to avoid macroeconomic instability. That said, subna-

tional indebtedness might compromise fiscal autonomy of subnational governments in light of possible central government regulation and subnational governments' low fiscal capacity. This is precisely the case of Spain in the aftermath of the 2008 economic crisis, when fiscal imbalances required the central government to regulate subnational indebtedness (Eyraud and Sirera, 2015; Lago-Peñas, Martínez-Vázquez and Sacchi, 2020).

The Spanish subnational debt structure after the crisis suggests that the overall subnational indebtedness accounted for 35.5% of the total public debt in Spain, which is well above the average level of OECD countries of 16%, and it is mainly composed of loans (Blöchliger and Kim, 2016). The relative high indebtedness of Spanish subnational governments starting in 2009 posed limitations on the fiscal autonomy of these governments as the growth of subnational debt compromised the soundness of public accounts and prompted further central government regulation to restrict subnational expenditure.

Considering the detrimental effect of subnational indebtedness on subnational autonomy, it is possible to infer that high

levels of indebtedness decrease the overall exercise of fiscal autonomy of subnational governments. Based on subnational public debt as a percentage of GDP, Table 4 suggests that in Period I and Period II, public debt was below 5%, indicating that this

low level of indebtedness contributed to a healthy fiscal condition for the exercise of subnational autonomy. In Period III the level of indebtedness increased, leading to a substantial growth of subnational indebtedness in Period V, reaching 22.6% of the GDP.

**TABLE 4.** *Public Debt of ACs and Local Governments as a Percentage of the GDP in Spain (%)*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
Public Debt	1.53* (High)	2.5* (High)	9.9* (Medium High)	8.8 (Medium High)	22.6 (Low)

*Note:* Year covered in each period: Period I (1975), Period II (1980), Period III (1995-2000), Period IV (2001-2008), Period V (2009-2018).

*Source:* \*Olaya Iniesta and Cantos Cantos, 2000; Bank of Spain ([https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/descarga\\_series\\_temporales.html](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/descarga_series_temporales.html)).

### Administrative Autonomy

The most used variable to measure administrative autonomy is a subnational government's control over public policy (Harquindéguy, Cole and Pasquier, 2019: 17). However, in this study, control of public policy by subnational governments is considered a consequence of a crucial indicator of territorial autonomy: the ability of subnational governments to self-manage their own body of public employees. The distribution of manpower in public administration (Treisman, 2002: 13) and the creation and training of technocrats by intermediate

levels of government have been identified as having important implications for subnational autonomy and their ability to elaborate and deliver subnational services.

Despite the importance of having autonomy over the employment of their own staff, this is a prerogative that most local governments in the world do not possess (Shah and Thompson, 2005: 12). The lack of subnational government authority to hire and fire their own civil servants could be interpreted as administrative subordination to the central government, thus having important implications on how these governments carry out their assigned function.

**TABLE 5.** *National and Subnational Public Sector Employment in Spain (thousands of civil servants)*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
% Sub-national employment over total employment	39 (Medium High)*	49 (Medium High)	67 (High)	68 (High)	79 (High)

\* These are estimates based on research obtained from Baena de Alcázar (1984: 30).

*Note:* Year covered in each period: Period I (1975), Period II (1985), Period III (1995), Period IV (2005), Period V (2017).

*Sources:* Baena de Alcázar (1984: 30), ILO Database.

In Spain, although based on estimates, there is evidence that subnational public employment before the transition to democracy was moderate, reaching approximately 40% of total public employment (Baena de Alcázar, 1984: 30)<sup>4</sup>. With the creation of the ACs in the early 1980s, these numbers increased, and, in 1985, the ACs and municipalities employed almost half of the total civil servants in Spain. In the 1990s, this percentage increased, reaching 70%. Table 5 summarizes this growth of subnational public sector employment in Spain showing that the biggest increase in subnational control over employment was from Period II to Period III. In Period IV the level of subnational employment as a percentage of the overall employment changes little in relation to the previous period. In contrast, in Period V there was a significant increase in subnational employment, reaching 79%.

The growth of public sector employment is often a function of higher levels of decentralization (Martínez Vázquez and Yao, 2009). In the specific case of Spain, the increase in public employment, as the measurement above suggests, is driven by the subnational public sector. Indeed, there is evidence in the case of Spain that the higher the number of competences a region in Spain possesses, the higher the number of central government employees working at the regional level (Marqués Sevillano and Rosselló Villalonga, 2004).

## Institutional Autonomy

Two variables —intergovernmental forums and the number of subnational institutional

veto players— are used to measure the degree of subnational institutional autonomy.

### *Intergovernmental Forums*

Intergovernmental forums are central mechanisms behind central-subnational dynamics because they can foster cooperative territorial dynamics, they work as insurance mechanisms for the functioning of territorial institutions (Bednar, 2009) and they can strengthen subnational governments in their exercise of autonomy (Agranoff, 2004).

In Spain, intergovernmental mechanisms are mainly operative in the administrative dimension for policy cooperation in certain sectors (e.g., agriculture, health, education, environment). In the political dimension, the bilateral commissions between the ACs and the central government are consolidated on an *ad hoc* basis. The forums considered to measure institutional autonomy meet regularly and are, therefore, formal mechanisms of intergovernmental interaction. The frequency of these forums indicates the level of interaction among the levels of governments. As such, high interaction means that different levels of government meet regularly, increasing the possibility of cooperation. Hence, the more institutionalized the intergovernmental relations, the higher the likelihood of cooperation (León and Ferrín Pereira, 2011).

In this study, frequency is calculated by the number of total forums divided by the number of meetings per year. Table 6 shows the frequency of meetings of the intergovernmental forums in Spain. As the Table illustrates, in Spain the first regular and statutory intergovernmental forums start to appear in 1981. In subsequent years the number of forums increased with the establishment of the sectoral councils, and the frequency of meetings reached an average of 7 meetings per forum in Period II. During the consolidation of democracy (Period III), the number and frequency

<sup>4</sup> Baena de Alcázar (1984:23-27) indicates that it is difficult to find precise data on the number of public employees in Spain during the Franco regime because government institutions did not disclose information on public administration.

of forums increased further, reaching an average of 20.24 meetings per forum. From Period III to Period IV, there was a decrease in the number of meetings per forum with an average of 15.2 meetings, and in Period V there was a further decrease reaching an average of 12.6 meetings per

forum during this period. Generally speaking, it is possible to observe that there has been an attempt to increase vertical inter-governmental interaction in Spain over the years, although there is a slight reduction in the frequency of the meetings per year in Period V.

**TABLE 6.** *The Frequency of Meetings of Intergovernmental Forums in Spain*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
Total no. of fora (no. of new fora)	0 (0)	1 (1)	25 (24)	35 (10)	42 (7)
No. of meetings per period	0	7	506	534	532
<b>Average frequency of meetings per forum</b>	<b>0 (Low)</b>	<b>7 (Low)</b>	<b>20.2 (High)</b>	<b>15.2 (High)</b>	<b>12.6 (Medium High)</b>

*Note:* Years covered in each period: Period I (1975-1978), Period II (1979-1982), Period III (1983-2000), Period IV (2001-2008), Period V (2009-2016).

*Source:* Ministerio de la Presidencia y de las Administraciones Territoriales, Spain (2016).

Although the measurement does not allow any inference to be made about how autonomous subnational governments are in these forums, it is possible to assume that the increase in the number of multilateral intergovernmental institutions could be an indication of stronger subnational governments (Bolleyer, Swenden and McEwen, 2014). In effect, institutions within Sectoral Conferences seem to be one of the main contributing factors to cooperation (León and Ferrín Pereira, 2011).

#### *Subnational Veto Players and Veto Powers*

The use of veto players as a variable in the measurement of territorial autonomy is a rarity among the different indices of autonomy (Harguindéguy, Cole and Pasquier, 2019: 17). However, the “veto player” variable is central in the measurement of subnational autonomy because it reveals the ability of subnational actors to block cen-

tral government policies and, therefore, it shows the potential of subnational actors to be influential actors in territorial dynamics.

The concept of the veto player is important for the understanding of territorial dynamics as territorial actors can block initiatives for policy change, which is one of the core elements of the veto player theory (Tsebelis, 2002). A central proposition of the veto player theory is that the higher the number of veto players, the greater the probability of the maintenance of a status quo in the policy arena. In the context of shared-rule, subnational veto players can use their veto power to challenge decisions and attempt to influence policies of the central government, and as such subnational veto players can compete among themselves (Crepaz and Moser, 2004). That said, the greater the number of veto players at the subnational level, the greater the potential of this group to restrict the

actions of veto players at the central government level, and therefore exercise veto powers.

Over the years, the ACs acting as veto players exercised their institutional autonomy by judicializing issues before the Constitutional Court and reforming statutes of autonomy. In the former case, the judicialization of territorial issues allowed the ACs to become crucial actors in questioning the constitutionality of central government actions and policies (Do Vale, 2013; Harguindéguy, Rodríguez-López and Sánchez, 2017).

The measurement of institutional autonomy presented here considers the exercise of veto powers through the lawsuits initiated by the ACs against the central state, namely unconstitutionality challenges and authority dispute challenges. Table 7 illustrates the

judicial actions of the ACs against the central government, which underlines the incremental judicial activism of the ACs over the years. However, veto powers through lawsuits were more widely used in Periods III and IV, when the percentage of lawsuits initiated by the ACs reached 66% and 75% of total lawsuits respectively. In Period V there was a reduction in the percentage of lawsuits by ACs, representing 58% of the total lawsuits.

Considering the above, it is possible to infer that with the transition to democracy, subnational governments acquired not only the institutional right of existence in the constitution, which guarantees subnational governments veto power status in a context of shared-rule, but they also amply exercised their institutional autonomy.

**TABLE 7.** *Exercise of Veto Powers (via lawsuits against the central government) in Spain*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
No. of lawsuits of ACs	0	8	649	211	214
No. of law suits of the central gvt.	0	56	328	67	151
<b>% of ACs' lawsuits over the total lawsuits</b>	<b>0</b> <b>(Low)</b>	<b>12.5</b> <b>(Medium Low)</b>	<b>66.42</b> <b>(High)</b>	<b>75</b> <b>(High)</b>	<b>58</b> <b>(High)</b>

*Note:* Years covered in each period: Period I (1975-1978), Period II (1979-1982), Period III (1983-2000), Period IV (2001-2008), Period V (2009-2017).

*Source:* Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2017), Ministerio de Administraciones Públicas (2008), Spain.

### Citizen Support

Societal perception of the performance of regional and local governments reveals the level of trust citizens have of subnational actors and institutions. Positive citizen perception on the performance of subnational

governments is often a function of their governing capacity (Mota and Subirats, 2000), which might legitimize the authority of these governments and grant further support to subnational autonomy.

The first official Spanish opinion poll asking citizens about the performance of their auton-

onomous governments was conducted by the CIS Barometer and published in January 1982. The poll asked citizens to rate the performance of their respective autonomous govern-

ments as “Very Good”, “Good”, “Okay”, “Bad”, and “Very Bad”. Then in the 1990s the CIS started to publish an *Autonomous Barometer* (*Barómetro Autonómico*) on a regular basis.

**TABLE 8.** *Percentage of citizens that highly trust the autonomous governments in Spain*

	Period I	Period II	Period III	Period IV	Period V
(%) of citizens that highly trust the autonomous governments	n/a	1* (Low)	8.8 (Medium Low)	5.6 (Medium Low)	3.3 (Low)

\* This figure was obtained from the first survey carried out by the CIS in which the autonomous governments were included as a choice in the following question: “how would you qualify the performance of the following political institution?” The 1% figure correspond to the percentage of those who rated the autonomous governments as “Very Good”.

Note: Years covered in each period: Period I (n.a.), Period II (1982), Period III (1994-2000), Period IV (2001-2008), Period V (2009-2018).

Source: Barómetro CIS ([www.cis.es](http://www.cis.es)).

Based on these surveys, it is possible to measure the level of citizen support for regional institutions over time as shown in Table 8. The measurement demonstrates an important increase of citizen support between Period II and Period III. From Period III to Period IV there was a drop in the percentage of citizens who trust the autonomous governments, a trend that continues in Period V, reaching the lowest level in the time series since 1982 (Period II). The 2008 economic crisis and its effects, which negatively impacted societal perception of politics and public institutions (Mateos and Penadés, 2013), are largely responsible for the lower levels of citizen trust in the autonomous governments.

## CONCLUSIONS

The index of subnational autonomy presented here helps us arrive at the following conclusions. First, the granting of subnational autonomy in Spain has been subject to setbacks, suggesting that the same

flexibility in the Spanish territorial system that favoured the ACs acquiring a tailor-made autonomy can be curtailed by the central government. Second, territorial decentralization of power has allowed the central government to maintain certain powers (e.g., control of subnational indebtedness) which have been critical for territorial recentralization. Third, the centrality of fiscal autonomy to the overall exercise of subnational autonomy becomes manifest through the negative effects of the 2008 economic crisis. Fourth, the societal dimension of subnational autonomy suggests that public support for regional governments shrinks in times of economic crisis. And, fifth, the pace and sequence of granting subnational autonomy reveals important characteristics of the process of decentralization in Spain.

A central feature observed in the longitudinal measurement of subnational autonomy presented here is that higher levels of autonomy were achieved in earlier periods of the process, namely in the 80s and 90s, rather than in more recent periods. More specifically,



in the autonomy-giving process, administrative and institutional autonomy were higher than fiscal autonomy in early periods, which implies that subnational fiscal autonomy took longer to be achieved. One interpretation for the level of autonomy being lower in the fiscal dimension in earlier periods is that fiscal autonomy was more disputed and, therefore, it was harder to acquire by the ACs. Furthermore, the lower pace of acquiring fiscal autonomy could be related to the attempt of the central Spanish fiscal authorities to control subnational indebtedness.

In the aftermath of the 2008 economic crisis, unlike the fiscal and societal dimensions of subnational autonomy, the institutional and administrative dimensions endured centralization pressures. The crisis, which interrupted the sequential and incremental process of building subnational autonomy, prompted the central government to regulate subnational finances and by reducing public trust in autonomous governments. The crisis as a critical juncture might open a window of opportunity for further centralization, leading to subnational autonomy being weakened.

Considering that this study mainly focused on the measurement of critical variables to understand the evolution of subnational autonomy, this exploratory research overlooked the institutional and actor-based dynamics necessary to identify the critical mechanisms behind the expansion of subnational autonomy. That said, future research should devote greater attention to the mechanisms that result in the expansion of subnational autonomy in Spain.

Another recommendation concerns the expansion of the index to the AC level by desegregating the measurement to each AC, which would allow us to depict the variation in subnational autonomy across the ACs, increasing our understanding of the ACs' asymmetric patterns of acquisition of subnational autonomy.

## BIBLIOGRAPHY

- Agranoff, Robert (2004). "Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations". *Regional and Federal Studies*, 14(1): 26-65. doi:10.1080/1359756042000245160
- Agranoff, Robert and Gallarín, Juan A. R. (1997). "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". *Publius*, 27(4): 1-38. doi:10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029931
- Baena de Alcázar, Mariano (1984). *Estructura de la Función Pública y Burocrática en España*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Bank of Spain. *Boletín Estadístico*. Available at: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>, access September 20, 2020.
- Basta, Karlo (2018). "The State between Minority and Majority Nationalism: Decentralization, Symbolic Recognition, and Secessionist Crises in Spain and Canada". *Publius*, 48(1): 51-75. doi:10.1093/publius/pjx048
- Beramendi, Pablo and Máiz, Ramón (2004). "Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)". In: Amoretti, U. and Bermeo, N. (eds.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Bednar, Jenna (2009). *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.
- Bird, Richard M. (2000). "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications". International Studies Program Working Article 00-2. Atlanta: Georgia State University. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/intergovernmental-fiscal-relations-universal-principles-local-applications/>, access January 14, 2020.
- Blöchliger, Hansjörg and Kim, Junghun (2016). "Monitoring Sub-Central Government Debt". In: Blöchliger, H. and Kim, J. (eds.). *Fiscal Federalism 2026: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD.
- Bolleyer, Nicole; Swenden, Wilfried and McEwen, Nicola (2014). "Constitutional Dynamics and Partisan Conflict". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 531-555. doi:10.1057/cep.2014.12
- Boylan, Brandon M. (2015). "In Pursuit of Independence: The Political Economy of Catalonia's Secessionist Movement". *Nations and Nationalism*, 21(4): 761-785. doi:10.1111/nana.12121

- Colino, César; García Morales, M.<sup>a</sup> Jesús; Parrado Díez, Salvador and Arbós i Marín, Xavier (2009). *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico: La Posición de los Actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Crepaz, Markus M. and Moser, Ann W. (2004). "The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Redistribution in the Global Age". *Comparative Political Studies*, 37(3): 259-285. doi:10.1177/0010414003262067
- Dardanelli, Paolo; Kincaid, John; Fenna, Alan; Kaiser, André; Singh, Ajay K.; Hamdard, Jamia; Mueller, Sean and Vogel, Stephan (2019). "Dynamic De/Centralization in Federations". *Publius*, 49(1): 194-219. doi:10.1093/publius/pjy037
- Do Vale, Helder Ferreira (2013). "Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain". *Brazilian Political Science Review*, 7(2): 88-113.
- Do Vale, Helder Ferreira (2015). "Comparing and Measuring Subnational Autonomy Across Three Continents". *Lex Localis*, 13(3): 741-764. doi:10.4335/13.3.741-764(2015)
- Esteban, Jorge (1989). "El Proceso Constituyente Español, 1977-1978". In: Tezanos, J.F.; Cotarelo, R. and De Blas, A. (eds.). *La Transición Democrática Española*. Madrid: Editorial Sistema.
- Eyraud, Luc and Sirera, Raquel (2015). "Constraints on subnational fiscal policy". In: Cottarelli, C. and Guerguil, M. (eds.). *Designing an European Fiscal Union*. London and New York: Routledge.
- Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, 99(3): 327-346. doi:10.1017/S0003055405051695
- Field, Bonnie N. (2015). "The Evolution of Substate Nationalist Parties as Statewide Parliamentary Actors: CiU and PNV in Spain". *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(11): 121-141. doi:10.1080/13537113.2015.1003493
- Fleurke, Frederik and Willemse, Rolf (2006). "Measuring Local Autonomy: A Decision-making Approach". *Local Government Studies*, 32(1): 71-87. doi:10.1080/03003930500453542
- Gil-Serrate, Ramiro; López-Laborda, Julio and Mur, Jesús (2011). "Revenue Autonomy and Regional Growth: An Analysis of the 25-Year Process of Fiscal Decentralisation in Spain". *Environmental Planning A: Economy and Space*, 43(11): 2626-2648. doi:10.1068/a43352
- González-Alegre, Juan (2015). "Does Fiscal Decentralization Affect the Effectiveness of Intergovernmental Grants? European Regional Policy and Spanish Autonomous regions". *Articles in Regional Science*, 94(4): 817-847. doi:10.1111/pirs.12098
- Gunther, Rirchard (1992). "Spain the Very Model of the Modern Elite Settlement". In: Higley, J. and Gunther, R. (eds.). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste; Cole, Alistair and Pasquier, Romain (2019). "The Variety of Decentralization Indexes". *Regional and Federal Studies*, doi:10.1080/13597566.2019.1566126
- Harguindéguy, Jean-Baptiste; Rodríguez-López, Emilio and Sánchez, Almudena (2017). "Intergovernmental Conflicts between Spain and Catalonia / Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. doi:10.5477/cis/reis.158.79
- Harguindéguy, Jean-Baptiste and Rodríguez Lopez, Emilio (2016). "La Décentralisation Espagnole en Temps de Crise". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23(3): 379-400. doi:10.3917/ripc.233.0379
- Heywood, Paul (1995). *The Government and Politics of Spain*. London, Macmillan Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan H.; Chapman Osterkatz, Sandra; Niedzwieck, Sara and Shair-Rosenfield, Sarah (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume 1. Oxford: Oxford University Press.
- International Monetary Fund (IMF). Government Financial Statistics (GFS). *Database*. Available at: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>, access September 19, 2020.
- International Labor Organization (ILO). *ILOSTAT Database*. Available at: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, accessed September 19, 2020.
- Jaime-Castillo, Antonio; Coller, Xavier and Cordero, Guillermo (2019). "New Parties and New Ways of Candidate Selection in Spain". In: Coller, X.; Cordero, G. and Jaime-Castillo, A. (eds.). *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. London: Routledge.

- Keating, Michael and Wilson, Alex (2009). "Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain". *West European Politics*, 32(3): 536-558. doi:10.1080/01402380902779089
- Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas and Baldersheim, Herald (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)". *Regional and Federal Studies*, 26(3): 321–357. doi:10.1080/13597566.2016.1214911
- Ladner, Andreas and Keuffer, Nicolas (2018). "Creating an Index of Local Autonomy - Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues". *Regional and Federal Studies*. doi:10.1080/13597566.2018.1464443
- Laffin, Martin (2009). "Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda". *Local Government Studies*, 35(1): 21-37. doi:10.1080/03003930802574698
- Lago-Peñas, Santiago; Martínez-Vázquez, Jorge and Sacchi, Agnese (2020). "Fiscal Stability during the Great Recession". *Regional Studies*, forthcoming.
- León Sandra, and Ferrín Pereira, Mónica (2011). "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System". *South European Society and Politics*, 16(4): 513–532. doi:10.1080/13608746.2011.602849
- Linz, Juan; Stepan, Alfred and Gunther, Richard (1995). "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe". In: Gunther, R.; Diamandouros, N. and Puhle, H.-J. (eds.). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco and Azpitarte, Miguel (2010). "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82. doi:10.1080/13597560903174923
- Mateos, Araceli and Penadés, Alberto (2013). "España: Crisis y Recortes". *Revista de Ciencia Política*, 33(1): 161-183. doi:10.4067/S0718-090X2013000100008
- Marqués-Sevillano, José Manuel and Villalonga-Rosselló, Joan (2004). "Public Employment and Redistribution in Spain". *Revista de Economía Pública*, 170(3): 59-80.
- Martínez-Vázquez, Jorge and Yao, Ming-Hung (2009). "Fiscal Decentralization and Public Sector Employment". *Public Finance Review*, 37(5): 539-571. doi:10.1177/1091142109343176
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Spain (2016). *Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales*. Available at: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/INFORME\\_CC\\_SS\\_2016.pdf.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2016.pdf.pdf), access February 18, 2019.
- Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, Spain (2017). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Available at: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen\\_juridico/3\\_trimestre\\_2018.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico/3_trimestre_2018.pdf), access September 19, 2020.
- Ministerio de Administraciones Públicas, Spain (2008). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Available at: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen\\_juridico/parrafo/01113/R4-trimestre-2008.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico/parrafo/01113/R4-trimestre-2008.pdf), access September 19, 2020.
- Mota, Fabiola and Subirats, Joan (2000). "El Quinto Elemento: El Capital Social de las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2): 123-158.
- Montero, Alfred P. (2005). "The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain". *Comparative Politics*, 38(1): 63-82. doi:10.2307/20072913
- Moreno, Luis (1997). *La Federalización de España: Poder Político y Territorio*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Muro, Diego (2015). "When Do Countries Recentralize? Ideology and Party Politics in the Age of Austerity". *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(1): 24-43. doi:10.1080/13537113.2015.1003485
- Oates, Wallace E. (1985). "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Olaya Iniasta, Antonio and Cantos Cantos, José María (2000). "La Descentralización del Sector Público Español en el Contexto de la Unión Europea". In: Olaya Iniasta, A. y Cantos Cantos, J. M. (eds.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-la Mancha.

- Sala, Gemma (2013). "Federalism without Adjectives in Spain". *Publius*, 44(1): 109-134. doi:10.1093/publius/pjt010
- Requejo, Ferrán (2004). *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*. London: Rutledge.
- Serrano, Iván (2013). "Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia". *Regional and Federal Studies*, 23(5): 523-545. doi:10.1080/13597566.2013.775945
- Shah, Anwar and Thompson, Theresa (2004). *Implementing Decentralized Local Governance*. Available at: [http://documents.worldbank.org/curated/en/349441468761683659/107507322\\_20041117184014/additional/wps3353.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/349441468761683659/107507322_20041117184014/additional/wps3353.pdf), access January 14, 2020. Washington D.C.: World Bank. (Policy Research Working Article 3353).
- Ștefuriuc, Irina (2009). "Explaining Government Formation in Multi-level Settings: Coalition Theory Revisited: Evidence from the Spanish Case". *Regional and Federal Studies*, 19(1): 97-116. doi:10.1080/13597560802692330
- Sorens, Jason P. (2016). "Secession Risk and Fiscal Federalism". *Publius: The Journal of Federalism*, 46(1): 25-50. doi:10.1093/publius/pjv037
- Stoker, Gerry (2011). "Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective". *Public Administration*, 89(1): 15-31. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x
- Tejado, Lluís Medir and Pano, Esther (2018). "Modelling Local Autonomy and Dependence through Cooperative Relations". *International Journal of Public Sector Management*, 31(4): 410-425. doi:10.1108/IJPSM-01-2017-0013
- Treisman, Daniel (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/621a/0f52052d1a290dd51488d092f9a6eca9fb2f.pdf>, access February 18, 2019.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Verge, Tania (2013). "Party Strategies on Territorial Reform: State-Wide Parties and the State of Autonomies in Spain". *West European Politics*, 36(2): 317-337. doi:10.1080/01402382.2013.749658
- Viver Pi-Sunyer, Carles (2010). "Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain". *L'Europe en Formation*, 358(4): 61-90. doi:10.3917/eufor.358.0061

**RECEPTION:** May 02, 2019

**REVIEW:** November 19, 2019

**ACCEPTANCE:** March 31, 2020