

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**Autonomía y poder en el nivel local  
vasco durante la crisis económica  
(2009-2012)**

**Sergio Pérez Castaños**

Dirigida por: Ainhoa Novo Arbona

2014



*“Long is the way and hard, that out  
of the Hell leads up to light”*

John Milton  
*Paradise Lost*  
(Libro II, Líneas 432-33)



# Índice

Índice de tablas y gráficos .....	5
AGRADECIMIENTOS .....	7
Capítulo 1: Introducción .....	10
Capítulo 11: Marco teórico y metodología.....	31
2.1.    El área en la que se desenvuelve el análisis .....	31
2.2.    La forma de abordar la cuestión: la metodología.....	52
Capítulo 111: Relaciones fiscales y funcionamiento de los Entes Locales .....	62
3.1.    ¿Dónde se toman las decisiones locales? .....	69
3.2.    ¿Cómo se ingresa?.....	87
3.3.    ¿Cómo se gasta?.....	115
Capítulo IV: La línea de flotación de la autonomía: transferencias y subvenciones.....	140
Capítulo V: Los elementos de la cooperación .....	161
Capítulo VI: La Comunidad Autónoma del País Vasco.....	175
6.1.    Organización administrativa e institucional.....	176
6.2.    Relaciones Fiscales y funcionamiento de las EELL en la CAPV.....	183
6.3.    Transferencias y subvenciones .....	212
6.4.    Órganos y herramientas intergubernamentales.....	218
6.4.1.    La Comisión Arbitral. ....	219
6.4.2.    El Consejo Vasco de Finanzas Públicas.....	221
6.4.3.    El Concierto Económico.....	225
6.4.4.    El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas .....	229
6.4.5.    Las Comisiones.....	232
6.4.6.    Los Convenios .....	235
Capítulo VII: Discusión y principales hallazgos .....	242
Conclusiones.....	257
Glosario de siglas.....	270
Bibliografía.....	272
Documentos utilizados .....	272
Fuentes legales .....	299
Páginas web .....	304

## Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Comparativa Federalismo y RIG .....	33
Tabla 2. Comparativa de Federalismo, RIG y GIG .....	38
Tabla 3. Resumen de indicadores .....	60
Tabla 4. Organización en diferentes Estados .....	71
Tabla 5. Competencia y Constitución .....	75
Tabla 6. Regulación del ámbito local en función del Estatuto de Autonomía.....	78
Tabla 7. Leyes autonómicas y año de aprobación .....	81
Tabla 8. Capacidades en materia de ingresos.....	93
Tabla 9. Impuestos recaudados por cada nivel(%) .....	103
Tabla 10. Ingresos del ámbito local.....	114
Tabla 11. Gasto local per cápita (en dólares).....	121
Tabla 12. Competencias del Gobierno Local comparadas (I).....	123
Tabla 13. Competencias del Gobierno Local comparadas (II) .....	124
Tabla 14. Competencias del Gobierno Local comparadas (III) .....	125
Tabla 15. Competencias del Gobierno Local comparadas (IV) .....	126
Tabla 16. Competencias locales en España .....	131
Tabla 17. Reparto del presupuesto municipal por unidades de gasto(%).....	136
Tabla 18. Gasto local sobre gasto total(%) .....	138
Tabla 19. Reparto de Ingresos Municipales.....	153
Tabla 20. Distribución de PIE, Ingresos Propios y Transferencias .....	156
Tabla 21. Transferencias en presupuesto local(%) .....	159
Tabla 22. Índice de autonomía local .....	160
Tabla 23. Diferentes mecanismos de cooperación.....	163
Tabla 24. Reparto de competencias por nivel de gobierno.....	190
Tabla 25. Régimen general vs. Régimen Foral. ....	202
Tabla 26. Ingresos del ámbito local en la CAPV .....	204
Tabla 27. Comparación de impuestos recaudados por cada nivel(%) .....	207
Tabla 28. Gasto total por nivel de gobierno(%) .....	210
Tabla 29. Volumen comparado de transferencias(%).....	215
Tabla 30. Tipos de transferencias a municipios.....	216
Tabla 31. Índice de autonomía local comparado .....	218
Tabla 32. Composición de las Comisiones según Novo.....	233
Tabla 33. Comisiones según Departamento .....	234
Tabla 34. Tipos de convenio por legislatura .....	237
Tabla 35. Mecanismos de cooperación comparados .....	239
Tabla 36. Mecanismos y presencia local.....	240
Gráfico 1. Modelos de autoridad según Wright .....	46
Gráfico 2. Evolución del gasto municipal 2009-2012 (miles de euros) .....	133
Gráfico 3. Evolución de diferentes materias de gasto municipal (miles de euros) .....	134
Gráfico 4. Evolución del gasto per cápita municipal español 2009-2012 .....	135
Gráfico 5. Gasto local per cápita comparado (en dólares) en 2011 .....	211
Gráfico 6. Transferencias de DDFE respecto al ingreso total(%).....	214
Gráfico 7. Firmantes de los convenios locales .....	238



## AGRADECIMIENTOS

La elaboración de una investigación como esta no ha sido una batalla fácil. Además de a los elementos generales a los que cualquier doctorando debe de hacer frente, en mi caso se han unido otros gracias a los que el apoyo y los kilos de energías adjuntos en correos electrónicos han ayudado a salir adelante y a reforzar las ganas y la capacidad de seguir trabajando en lo que nació como un proyecto para un trabajo final de máster y, a través del tiempo y el esfuerzo por fin ha visto la luz.

Han sido casi cuatro años de lectura, escritura y, sobre todo, de reescribir las decenas de borradores y secciones que han sido el germen de esta investigación. De aprendizaje constante y que han demostrado que no se deja de crecer por dentro si sigues teniendo esa curiosidad por seguir descubriendo qué ha dicho quién y dónde. Que sigue haciendo que te plantees si se puede mejorar y, por lo tanto, llega a alargar los tiempos en demasía y provoca que en cierto momento tengas que "plantarte". En definitiva, que ha llevado como referencia la famosa cita de los Juegos Olímpicos, solo que aplicada, en mi caso, a las Ciencias Sociales: *Citius, Altius, Fortius*.

El primero de los agradecimientos tiene un carácter personal y es, como no podría ser de otra manera, para mi familia. Porque me ha apoyado desde el primer momento, conscientes de que esto no es un capricho, sino la vía para poder seguir el camino que lleva al final de la meta propuesta y, aunque ha habido momentos en los que pudiera parecer que no se avanzaba o no han entendido actitudes, han sabido asentir sin entrar a cuestionar mis motivos. Además, también hay mucho que agradecer a mi familia postiza, la que está compuesta de Paco, Cristina, Diego, Iván (y en menor medida Álvaro), porque en los peores momentos han supuesto una verdadera vía de escape y un ejemplo a seguir en muchos planos de mi vida. En especial a Paco y sus pintas y sus puntos de vista, muchas veces

aclaratorios y más que útiles para una mente que a veces se encuentra demasiado alejada y enfocada en la academia.

A mis amigos, los de verdad, los que han estado ahí y con sus palabras y sus bromas han ayudado a que el ánimo no decaiga en ningún momento. Porque con esas pequeñas cosas y las lecturas de los borradores, han ayudado a mejorar el texto aunque no sean duchos en la materia. No puedo olvidar a la pobre Betka, que durante más de un año ha sido capaz de soportar horas de soliloquios sobre mi *'topic'* y sus *'issues'* así como los constantes cambios de horarios o horas de trabajo hasta bien entrada la noche; todo ello sin hacer una sola mueca de aburrimiento o mal gesto.

En el plano profesional. no puedo dejar de agradecer este trabajo al Catedrático Francisco J. Llera, quien me ha dado la oportunidad de trabajar con un grupo de investigación con la trayectoria y capacidad del Euskobarometro y sin el cual las páginas que siguen no existirían. V especialmente a Rafa y Jonatan, porque me han enseñado, soportado y ayudado. Porque he crecido con ellos profesionalmente y como persona.

Pero sin duda, quien tiene gran parte de la culpa de que esto salga adelante y sin quien no hubiera sido capaz de abordarlo todo y todo lo completo posible, es Ainhoa y su constancia. Ella puso los mimbres con su Tesis, lo que ha hecho las cosas un poco más sencillas. Es difícil encontrar una supervisora que, además de leer y releer lo que primero parecían artículos de periódico, consiga impulsar y que te crezcas. Sin duda ella ha sabido sacar lo mejor que llevo dentro para poder, con cada boga, concluir con éxito esta tarea.

V por último, pero no menos importante, a José Manuel Trujillo. Porque kilómetros mediante, ha ayudado no sólo profesionalmente, sino como un hermano, sosteniéndome y azuzándome, con consejos y pautas para mejorar mi trabajo. V a su lado otros como Jesús, Alberto y Sergio que, cada uno a su manera, me han levantado cuando he caído y han hecho los momentos de bloqueo más llevadero, ayudando a sobrellevar las crisis del folio en blanco y la "quijotesca" lucha contra los "gigantes".



## Capítulo 1: Introducción

Los procesos de descentralización constituyen un fenómeno extendido en infinidad de países y que poseen una especial relevancia en el caso Europeo. Las transferencias de mayores competencias y recursos a niveles subcentrales y locales en los últimos 20 años han supuesto importantes cambios en los sistemas políticos de nuestro entorno y la revisión de la definición del propio concepto de sistema federal o sistema descentralizado. La realidad cambiante ha influido sin duda en los modelos de estructuración interna del poder revisándose no sólo la definición sino junto con ella la operacionalización del propio concepto para ajustar la investigación a la realidad de tal modo que pueda explicarla.

Desde el federalismo fiscal se ha realizado un esfuerzo por determinar cómo medir el grado de descentralización y la posibilidad de elaborar modelos basándose, entre otros, en el porcentaje de gasto y en el porcentaje de ingreso; sin embargo, este dato no revela el grado de poder (entendiendo éste como capacidad de decisión de las entidades subcentrales). Steragescu (2004) revisa los trabajos desarrollados y propone introducir nuevos indicadores, desde el ámbito del federalismo fiscal, para crear modelos que midan mejor la distribución territorial del poder como la capacidad de decisión sobre ingreso o sobre el gasto.

De esta manera, y en un sentido más amplio y generalista, el sector público se ha visto sometido a diferentes transformaciones encaminadas hacia la búsqueda del empoderamiento del ámbito local, la eficiencia, la efectividad (gracias, entre otros elementos a la autonomía financiera) y, sobre todo, la ampliación de la capacidad de "*accountability*" en la medida

en que se convierten en proveedores de servicios públicos (OECD, 1993, 1994). Varios son los autores (Hood, 1991, 1995; Steward y Walsh, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Gray y Jenkins, 1995; Olsen y Peters, 1996; Boston *et al.*, 1996; Naschold, 1995; Lapsley, 1999; Pollitt y Buckaert, 2000; Gruening, 2001) que han descrito el proceso general de transformación de las organizaciones gubernamentales en orden de adaptarse a lo anteriormente mencionado (comúnmente conocido como "*New Public Management*") que incluye "*downsizing, accountability for performance, replacement of input control by output control, accrual accounting, performance measurement, decentralisation, corporatisation, contracting-out, competition, management devolution, assignment of responsibilities, personnel management, empowerment of citizens and employees, one-stop shop, separation of politics and administration and more use of information technology*" (Torres y Pina, 2003: 155).

De entre todas las acciones citadas en el párrafo anterior, varias son las que poseen un mayor peso en el desarrollo de esta investigación. La principal y más importante es la medición de la capacidad de autonomía de los gobiernos locales y de cómo esto afecta al poder local. Así, elementos como la descentralización, la devolución de la gestión, la asignación de competencias o las capacidades de gasto serán claves a analizar a lo largo de este estudio, y que a la postre, dotarán de una imagen de la situación actual del sector público local.

Siguiendo esta línea, la presente tesis doctoral tiene tres objetivos principales: Por un lado, crear una batería de indicadores a través de la teoría de las relaciones intergubernamentales que sirvan para medir el grado de autonomía local apoyándose en herramientas jurídico-económicas que el carácter metodológico interdisciplinar de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración permiten, ofreciendo una visión global del poder local. Por otro lado, aplicar la batería en el caso de estudio del ámbito local de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV de ahora en adelante) para reflexionar sobre las debilidades y las fortalezas de la autonomía local en esta comunidad en el contexto actual (2009-2012) y

finalmente, observar y apuntar los mecanismos del sistema que permiten la adaptación y mutación del grado de autonomía para ajustarse a las nuevas realidades o formas de actuación más eficientes.

Fruto de estos tres objetivos han nacido las siguientes hipótesis. La primera hace referencia tanto a la autonomía como al poder local y establece que la autonomía y poder local son menores a mayor regulación. La siguiente de las hipótesis que se tratarán de testar en esta investigación hace referencia a que una mayor cantidad de ingresos propios indica la existencia de unos niveles de autonomía mayores. La tercera de las hipótesis se corresponde con la afirmación referente también al ámbito económico local y que reza que un mayor gasto local indica mayor poder local. La última hipótesis que se desarrolla bajo el signo económico hace referencia a las transferencias que los ayuntamientos reciben, y es que un mayor número de transferencias conlleva la limitación de la autonomía local. Finalmente, la quinta y última de las hipótesis que se pretenden comprobar analiza el poder que posee el nivel local, y afirma que la participación en mecanismos y órganos de cooperación indica mayor autonomía local.

Tras plantear las hipótesis, la investigación revela tres porqués de los elementos a analizar. El primero de ellos haría referencia hacia porqué el nivel local como objeto de estudio; el segundo surge el porqué de la selección del caso de estudio en concreto y no otro; y, finalmente, a la hora de comprender por qué se aborda desde la disciplina de la Ciencia Política y Ciencia de la Administración.

Avanzando con la primera de las cuestiones, y tal y como se ha señalado en el primer párrafo, hay que destacar que las últimas décadas se han constituido como uno de los períodos de mayor expansión de las Corporaciones locales, no sólo a nivel de tamaño, sino también en lo referente a sus ámbitos de actividad (Blom-Hansen, 2010). Si bien, es importante remarcar que se han ido adecuando a las exigencias no sólo

estatales, sino también a aquellas provenientes de la Unión Europea, como es el caso de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>1</sup>.

A pesar de esta realidad europea, en el sistema político español el ámbito local ha sido el gran olvidado. Este nivel administrativo y de gobierno se ha visto ocultado y ensombrecido por el gran desarrollo que el ámbito autonómico ha poseído, *"el ámbito local ha sido el pariente pobre de las reformas y el perdedor recurrente en todos los cambios competencia/es, normativos y financieros en la estructura descentralizada de gobierno"* (Campus Acuña y Lago Peñas, 2014: 9).

Es que la organización del Estado español, diseñada en la Constitución de 1978, permite distinguir dentro del sector público tres órdenes organizativos fundamentales: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local. Así, en el Título VIII de la misma, se establece que *"el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"* (Constitución Española, art.137).

Estas mencionadas divisiones poseen la suficiente autonomía para poder gestionar los intereses propios de cada uno, pero para ello, es la propia Constitución quien establece unos mecanismos de cooperación necesarios para el buen funcionamiento de los mismos. Como por ejemplo, regulando el acceso de las diferentes provincias a la autonomía a través de su unión (en algunos casos) como paso previo a constituirse como Comunidades Autónomas (CCAA), dentro de los márgenes marcados por la Carta Magna.

---

<sup>1</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local es un documento elaborado por el Consejo de Europa aprobado en 1985. En dicho documento, se explicita la necesidad de que el ámbito local posea capacidad y autonomía para poder hacer frente a los servicios y competencias que son de su propia responsabilidad. Esta carta fue aprobada por España en 1988 (Boletín Oficial del Estado - BOE - núm. 47, de 24 de febrero de 1989); sin embargo, y como se puede comprobar en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ([http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica\\_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf](http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf)). *"El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en el/a previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma"*.

Cada Comunidad, de esta manera, se ha guardado de establecer en sus propios Estatutos de Autonomía qué unidades provinciales o insulares, según el caso, lo conforman. De esta manera, revisando los diferentes Estatutos de Autonomía, se puede establecer cómo se enumera (en el caso de que se haga) y se trata la figura del régimen local.

Centrar el debate sobre la división territorial del poder en el ámbito estatal-autonómico con importantes etapas como la creación de las propias autonomías al inicio de los años 80, la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas de vía lenta a mediados de los 90, la reforma del sistema de financiación autonómica que abarca un proceso que se inicia a mediados de la década de los 90 y que se desarrolla en el 2000 o las reformas estatutarias de la última ola han dejado de lado cualquier desarrollo o planificación a nivel estatal del ámbito local desde 1985 con la aprobación de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local<sup>2</sup> (LRBRL de ahora en adelante). La agenda de reparto de poder territorial ha sido copada por la relación estado-autonomía.

En la actualidad el ámbito local se encuentra en una situación de incertidumbre a pesar de que se trata de empoderar de una manera clara a su mismo; como se indica desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP de ahora en adelante), se trata de *"hacer efectivos los principios constitucionales de suficiencia y autonomía"* (FEMP, 2007: 30). Y es que en los últimos treinta años, la cartera de servicios que las municipalidades proveen se ha visto ampliada, si bien, muchas veces sin venir de la mano de una cobertura de sus necesidades de financiación para soportar su mantenimiento y puesta en funcionamiento (Campus Acuña y Lago Peña, 2014).

Hay que añadir que cada vez más, los Ayuntamientos han ido asumiendo servicios que, legalmente no tienen encomendados. Lo que hace que se vean *"forzados a afrontarlos en condiciones económicas a menudo precarias"* (Suárez Pandiello 2008: 32). A este tipo de servicios se les ha dado

---

<sup>2</sup> Su nombre oficial completo es Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, publicada en el BOE de 3 de abril de 1985 número 80.

en catalogar con el término de "servicios impropios", los cuales, según Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado (2007), son de muy diversa índole, puesto que *"abarcaban todo tipo de funciones, desde la prestación de servicios de protección civil y seguridad ciudadana, a la promoción de servicios públicos de carácter social"* (2007: 14). Ello ha conllevado que el gasto local cada vez vaya engordando más, dado que los Ayuntamientos son los que deben de pagar estos servicios. Si bien, la ejecución de dichas competencias no debería de corresponder a los Ayuntamientos; sino que, a pesar de que son las Corporaciones Locales quienes prestan estos servicios, la materia suele recaer en el resto de Administraciones Públicas.

Añadido a esto, los autores exponen que cabe la posibilidad de que *"en el supuesto de que los Ayuntamientos no tuvieran que soportar el gasto impropio podrían financiar su inversión con ahorro corriente"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 16), por lo que no verían necesario el endeudamiento ni el tener que explotar los recursos urbanísticos como forma de financiación.

Finalmente, el análisis del ámbito local resulta relevante dado que supone el nivel político y administrativo más cercano a la ciudadanía. Y no sólo eso, sino que, las ciudades -y por ende el ámbito local- resultan las más pobladas en la actualidad. Así, según los datos del Banco Mundial, en el año 2013 casi el 57% de la población mundial residen en ciudades, mientras que 50 años atrás dicha cifra superaba escasamente el 35%<sup>3</sup>, lo cual demuestra el verdadero nivel de crecimiento al que el nivel local se enfrenta.

Por ello, el ámbito local resulta clave dado que se corresponde con el nivel más cercano y, por lo tanto, el primero en acudir cuando tienen una necesidad. Y es que el crecimiento de este ámbito local y de las demandas ciudadanas conlleva, en palabras de Romero, un desarrollo puesto que *"ha ido enfrentándose a sus propios problemas y necesidades, generando cambios orientados a mejorar su bienestar colectivo; y asumiendo crecientemente el control de sus propias condiciones de existencia"*. (2004: 28). Pero no

---

<sup>3</sup>Datos obtenidos de la página web del Banco Mundial.

únicamente en cuanto a proveedor de respuestas ante las demandas ciudadanas. sino que. también lo es como polo tractor de la economía. dado que puede atraer oportunidades o inversiones en el contexto de globalización actual. El factor local cada día resulta más decisivo para capturar capital global como puede ser la captación de recursos humanos y su capacitación, el desarrollo de un tejido y una cultura empresarial o la generación de centros de conocimiento e investigación entre otros. (Romero, 2004).

De la misma manera, el nivel local resulta la base de la democracia, dado que es desde éste ámbito desde el que se han puesto en práctica sistema de participación y coparticipación ciudadana y, además, es generalmente en el ámbito en el que operan el mayor número de asociaciones (principalmente vecinales) que buscan lograr cambios en la estructura de la ciudad y en elementos tan básicos como la movilidad o la accesibilidad entre otros (Martell y Querol, 2000).

Pero además de en el ámbito municipal y en los indicadores de medición de la autonomía municipal, esta investigación se centrará en el análisis de un estudio de caso. Y es que si el proceso autonómico es un proceso inacabado no se debe únicamente sólo al carácter abierto e indeterminado de la Constitución. que cede protagonismo a los actores políticos en esta materia adquiriendo una enorme relevancia el contexto político concreto (Máiz, Beramendi y Grau, 2002); sino por las últimas reformas estatutarias o el peso de la demanda del derecho de autodeterminación de algunas comunidades autónomas. Algunos de estos elementos comunes a todas las CCAA y al sistema, en general, afecta a la autonomía local quedando particularmente fuera de las reformas descentralizadoras que se han venido produciendo desde que se instauró la democracia.

Este olvido del ámbito local que se genera en la totalidad del sistema político español, adquiere una mayor relevancia en el caso de la CAPV. De esta manera, la selección de esta Comunidad como estudio de caso no obedece a la posibilidad de obtener conclusiones extrapolables al resto de

CCAA existentes en el Estado, sino debido a la excepcional configuración política y administrativa que posee, lo que la sitúa como un pequeño Estado dentro de otro más grande, en cierta forma como un Estado federado (Novo, 2010). Ves que en esta Comunidad se produce una clara división vertical del poder, en donde los Territorios Históricos<sup>4</sup> poseen amplia autonomía. Sin embargo, en ninguno de los textos legales constitutivos de esta unidad de gobierno se especifica cómo se divide territorialmente el poder, quedando excluido, por lo tanto, la cuota de poder que detenta el nivel local. Si bien, cabe destacar el encuadre de esta Comunidad en la descripción de modelo federal que hace William Riker; para el que un país se rige por un sistema federal si cumple tres características. La primera es la de que exista una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles (o más) de gobierno rigiendo en el mismo territorio y la misma población. La segunda de las características hace referencia a que se dé un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política; y la última que exista en la esfera de autoridad de cada gobierno una garantía de autonomía (Novo, 2010).

Así, a través de esta investigación se pretende romper con la tendencia de la Ciencia Política, ya expresada por Sartori (2004), de generar conocimiento sin utilidad alguna. Ante esto, la Ciencia de la Administración busca profundizar en el conocimiento de una realidad concreta y a través del estudio de casos se va generando marcos conceptuales que permitan abordar otros fenómenos (Lynn, 1996), cumpliendo con el objetivo de resolver problemas sociales y siguiendo la línea del carácter profundamente práctico y especializado de muchas de las investigaciones que se generan en el seno de la academia estadounidense (Raadschelders, 2011).

Finalmente, en cuanto al tercero de los porqués planteados en los primeros párrafos de esta investigación, Wilson (1980) diagnostica que debido a la

---

<sup>4</sup> Este es el nombre con el que se conoce a las provincias en la CAPV. Posteriormente se detallará cuáles son las diferencias existentes entre ellos y el resto de Diputaciones provinciales del régimen común,

cada vez mayor y más complejas capacidades de los gobiernos, es necesaria una reflexión desde la Ciencia Política y de la Administración, buscando formas más eficientes y eficaces de funcionamiento. En esta línea, en estos últimos tiempos, las Corporaciones Municipales han ido encaminándose hacia nuevas iniciativas que les permitan *"incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión financiera"* pero no sólo en este ámbito, sino también en el *"plano organizativo como en la mejora de la gestión presupuestaria y la incorporación de las TIC"* (Suárez Pandiello, 2009: 137); esto, entre otras características, cumple una función vital para las Entidades Locales (EELL en adelante), ya que una administración más eficaz y eficiente, necesita de menos recursos para poder llevar a cabo su actividad, dado que, como explican Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, los Municipios han ido aumentando el tamaño de su gasto porque *"progresivamente fueron satisfaciendo la demanda ciudadana de servicios públicos locales"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 14).

Esta investigación, en la medida en que la Ciencia de la Administración *"centraría su estudio en el subsistema administrativo, no olvidando que éste forma parte y es influido por el sistema político"* (Canales, 2002: 36), encaja por lo tanto en su seno. dado que se pretende analizar las diferencias en los subsistemas administrativos. Además de utilizar a la hermana pobre de la Ciencia Política (Bañón, 1997) para analizar a la 'hermana pobre' de la construcción del Estado autonómico. es en este punto en donde se vuelve a engarzar con las líneas de investigación dentro de la Ciencia de la Administración, puesto que su objeto de estudio *"es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo"* (Wilson, 1980: 275).

A su vez, el concepto de autonomía - y más en concreto de autonomía local- que se va a utilizar encaja dentro de la Ciencia de la Administración (y, por ende dentro de la Ciencia Política). Tiene un largo arraigo y cuyo compendio y explicación se dan a través del estudio de Nordlinger (1981), el cual, pese a centrarse en la autonomía del Estado, resulta aplicable a

cualquiera de los niveles administrativos y de gobierno en los que se pueda éste estructurar (Olmeda, 1999).

Este ámbito ha sido, también (y como se expondrá en el marco teórico), el gran olvidado de los estudios de las relaciones de poder entre los niveles administrativos y territoriales que funcionan en el Estado español, dado que la evolución de estos estudios ha pasado de contraponer las relaciones intergubernamentales a la teoría federal, a ver a las primeras como parte conformante de ésta última. Sin embargo, a pesar de que el ámbito local se constituye como una parte más en la teoría de las relaciones intergubernamentales (Wright, 1990), la gran mayoría de los estudios realizados tomando como ejemplo el caso español se han olvidado de incluir a este ámbito en sus análisis<sup>5</sup>. Si bien, más recientemente *"el estudio comparativo del gobierno local constituye [...] un campo de estudio reconocible en el estudio comparativo de los sistemas administrativos"* (Colino, 2013b: 31).

Por ello, y fruto de la escasez de trabajos referentes al nivel local en España desde una perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales (en adelante, RIG)<sup>6</sup>, la pertinencia de este estudio resulta capital en el contexto científico y en cuanto a la creciente inquietud que existe respecto a la necesidad de dotar al nivel local de los mecanismos necesarios, no sólo a nivel legal sino también económicos, para que pueda hacer frente a las demandas ciudadanas y pueda seguir cumpliendo el papel que hasta la fecha ha tenido en el entramado institucional español y, sobre todo, vasco, dado que es en esta Comunidad Autónoma en donde el nivel local posee mayor poder económico y de gestión.

Así el engarce resulta claro dentro del campo de la Ciencia de la Administración y, por lo tanto, dentro de la Ciencia Política dado que la

---

<sup>5</sup> Este elemento se desarrollará más adelante en el marco teórico y será allí en donde se procederá a desgranar más en concreto qué estudios incluyen al ámbito local y cuáles no en su análisis de las relaciones intergubernamentales en el Estado español.

<sup>6</sup> Son destacables los trabajos generalistas de Salvador (2009) sobre la situación local 30 años después de la recuperación de la democracia en el Estado; Pedraja y Suárez Pandello (2004) sobre la participación en los Tributos del Estado; o López-Aranguren (2006) sobre la percepción ciudadana de los ayuntamientos en las relaciones intergubernamentales.

aportaciones de la primera a la última, en palabras de Bañón, "*son fundamentales para comprender el gobierno y asegurar la gobernabilidad de los sistemas políticos*" (Bañón y Carrillo, 1997: 29). En esta misma línea, la Ciencia de la Administración desarrolla líneas de investigación paralelas en los ámbitos de la gobernanza o la gestión en red (O'Toole, 2010). Si bien, los problemas para afirmar si la Ciencia de la Administración forma parte de la Ciencia Política proceden más de los Estados Unidos y no tanto de Europa y España (Baena, 2000; Canales, 2002).

En este sentido, en las últimas décadas se están produciendo dos enfoques en el campo; el primero iría encaminado a la búsqueda de nuevas formas de administración con mayor capacidad de respuesta a la demanda de la ciudadanía y, el segundo, se correspondería el enfoque de la administración democrática o nueva administración pública situada en la elección racional y cercana a los principios de economía política (Bañón y Carrillo, 1997).

Debido al encuadre y su encaje en el marco de estudio de la Ciencia Política, y dado que, el objeto final de análisis es determinar cuál es el grado de autonomía de las municipalidades y que, en el caso de producirse dependencia determinar de quién y cómo se depende; se utilizarán diferentes fuentes y metodologías a la hora de abordar el análisis. Esto sigue la pauta de otras investigaciones en el área de la Ciencia de la Administración las cuales, según autores como Waldo (1974, 1990) y Olmeda (1999) detentan influencia de diferentes disciplinas externas como la psicología o la administración de empresas entre otras. De este modo, "*los movimientos ideológicos, el desarrollo y la difusión de varias técnicas de gestión poco ligadas a la ciencia política, y una reciente penetración interdisciplinar en la Administración Pública, acentuarán el sentimiento de que la ciencia política ha dejado de ser una base adecuada*" (Waldo, 1974: 66).

Y es que el carácter interdisciplinar de la Ciencia de la Administración no se cuestiona, "*en general ha fomentado la inclusión de contribuciones de otros*

*campos [...], un acercamiento ecléctico a los fenómenos y a los métodos de estudio, la realización de estudios empíricos, con la utilización de los métodos y herramientas mejores y más actuales disponibles, ha urgido los préstamos multidisciplinares y los centros de atención interdisciplinares, ha subrayado las funciones ofrecidas por las perspectivas filosófica, histórica legal e institucional" (Olmeda, 1999:29).*

Así, para el estudio de los EELL se analizarán en esta investigación datos y flujos económicos que provienen de otras unidades de gobierno. Esto no sólo se encuadra en los estudios relacionados con las relaciones fiscales intergubernamentales, sino que también es un reflejo de las relaciones de poder existentes en el seno del Estado o, en el caso de estudio aquí analizado, la CAPV. Esta utilización de fuentes de datos económicas se debe, de nuevo en palabras de Waldo, a que "*la Ciencia Política camina hacia la economía política*" (1974: 68) y por lo tanto bebe de sus fuentes. De esta manera, además de la anteriormente mencionada perspectiva de análisis desde las Relaciones Intergubernamentales, se ahondará en la perspectiva que las investigaciones del Federalismo fiscal pueden aportar; puesto que, como Weingast establece "*traditional approaches to fiscal federalism typically make a series of implicit política/ assumptions that limit its applicability as a positive model*" (2014: 14).

Por esto, tras haber pasado lo que los autores denominan la 'Primera Generación de Federalismo Fiscal', la fase actual avanza hacia el estudio de los Incentivos económicos, pero sobre todo políticos que deben de hacer frente los elementos subnacionales<sup>7</sup>, si bien, muchas de las ideas poseen una larga tradición en otros autores como Brennan y Buchanan (1980) o Inman y Rubinfeld (1997a, 1997b), dado que las directrices en política económica no son tomadas por planificadores benevolentes si no por funcionarios o miembros de gobiernos que, generalmente, tienen puesto un ojo en sus posibilidades para ser reelegidos o mantenerse en sus puestos (Hatfield, 2006). De esta manera, el encaje queda también englobado respecto de la gobernanza descentralizada y a la calidad de la

---

<sup>7</sup> Autores como Catão (2005) y Weingast (2009) aportan datos en esta línea.

democracia, y es que el hecho de observar, analizar y mejorar el nivel municipal ayuda a comenzar a construir la democracia desde este punto clave (Falleti, 2005; Linz y Stepan 1992, 1996), lo que puede dotar no sólo de estabilidad a los sistemas superiores, sino también a los ciudadanos y su implicación (Diamond y Myers, 2001).

Dentro del el pluralismo disciplinar que invade a la Ciencia de la Administración, la necesidad de analizar el funcionamiento de los EELL bajo una óptica político-financiera enlaza con las marcadas teorías del federalismo fiscal, dado que una de las maneras en las que se pueden determinar las relaciones de poder existentes es a través de la dependencia o autonomía económica. De esta manera, nada mejor para comenzar a marcar cuáles son los rasgos básicos del federalismo fiscal que citar a Anderson y su definición sobre lo que esto supone: *"El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento y el gasto de lo ingresado"* (Anderson, 2010: 20). Pero como el mismo autor indica, no sólo debe de quedarse en el estudio de países estrictamente federales, sino que también resulta relevante en aquellos descentralizados que, estrictamente, no responden a una organización federal. Si bien, es cierto que, en términos generales, las teorías federales se han esforzado en dar a comprender las relaciones que se dan entre el poder central y las unidades intermedias. En esta investigación se aplicarán estas teorías (al igual que se hará con las de federalismo fiscal) para comprender cuál y cómo es la relación del poder central con las municipalidades, cómo éstas se relacionan con los niveles intermedios -si lo hubiera-, y cómo es funcionamiento entre los tres niveles conjuntamente, indistintamente de la forma de organización que los entes analizados posean.

Como la propia definición, el centro de las investigaciones se centra en la recaudación, el endeudamiento y el gasto en los diferentes países, pero esto no marca claramente las fronteras del federalismo fiscal, ya que no sólo debe de centrarse por ejemplo, en quién es el que recauda los impuestos, sino también en qué nivel de gobierno tiene determinadas

competencias para modificar tributos, o quién es el encargado de distribuirlos.

Además, dentro del pluralismo metodológico propio de la Ciencia de la Administración, el cual queda reflejado en las palabras del propio Olmeda (1999) quien aduce que esta Ciencia ni carece de método ni posee uno exclusivo, sino que comparte método con otras ciencias, para poder cubrir con garantías el análisis de la situación de los EELL y para poder ofrecer mejores consideraciones. se ha optado por la recopilación de diferentes fuentes documentales. Mesa (2000) ya establece el valor de la utilización de fuentes documentales no oficiales (prensa, revistas especializadas, documentación elaborada por sindicatos o por las personas empleadas en la administración pública) y de aquellas procedentes de fuentes oficiales (textos legislativos/reglamentos, actas de reuniones en el parlamento, comisiones, etc.). Así, gracias al desarrollo de internet y la apertura de las administraciones públicas a la ciudadanía, para la elaboración de esta investigación se ha acudido a diferentes fuentes oficiales para extraer los datos necesarios para realizar un correcto y completo análisis.

Así, además de realizar un análisis legalista a través de la presencia de las EELL en los Estatutos de Autonomía de las 17 CCAA del Estado español, así como el análisis de las legislaciones estatales que regulan las materias referentes al Régimen local y su sistema de haciendas, se ha accedido a la información económica existente sobre las diferentes unidades de gobierno en los Ministerios de Economía y Hacienda y Administración Pública del Estado, y del Gobierno Vasco y los diferentes órganos correspondientes en el resto de unidades subestatales del País Vasco. Esto ha resultado relevante dado que muestra como, para su suficiencia financiera, los Gobiernos Locales tienen diversas formas de financiación; así como diversas fuentes de dependencia, y a través del estudio del flujo económico se puede proceder a establecer dichos vínculos de dependencia y a cuantificarlos. De la misma manera, para poder cotejar la situación existente en la CAPV se han analizado los textos legales que

configuran su funcionamiento (Estatuto de Autonomía y legislación vertebradora tanto aprobada como no).

Así, un análisis de los textos legales ayuda a comprobar que, en lo referente a la financiación, se ha caracterizado *"por el elevado coeficiente de ponderación de los municipios de mayor dimensión, por la aplicación de la corresponsabilidad fiscal de los municipios, ya que sus ingresos fiscales (dónde el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o IBI ocupa un elemento central) suponen más de la mitad de los ingresos totales no financieros si bien no disponen de tributos de amplia base"* (Caramés Viéitez, 2004: 138). La suficiencia financiera en sí misma es necesaria dado que permite a las corporaciones municipales tener autonomía y, por consiguiente, les dota de poder no sólo para implementar políticas sino para tomar decisiones en las materias que son de su competencia.

Esta documentación lleva a afirmar, previamente, que la financiación municipal más directa corre a cargo de los denominados ingresos propios que, como explica la FEMP, ha ido creciendo *"el uso de tasas y precios públicos, que en conjunto suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos fiscales"* (2007: 32). Si bien, para poder mantener el equilibrio presupuestario, es necesario que las Corporaciones Locales diseñen y desarrollen estrategias que les permitan ser capaces de actuar de una manera autónoma y suficiente. Con todo, el gran punto positivo que ha logrado la Ley de Haciendas Locales<sup>a</sup> (a partir de ahora, LHL) al respecto de la financiación, es el de consolidar una gran cultura impositiva en el ámbito municipal, a pesar de que elevar la presión fiscal suele hacer descender los réditos electorales. No hay que olvidar que el presupuesto municipal es procíclico, lo que provoca que se asemeje a la coyuntura económica; esto resulta un problema clave al entender que *"la imposición local está ligada en buena parte al sector inmobiliario"* por lo tanto *"una desaceleración de éste podría exigir un ajuste severo del gasto local"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 17).

---

<sup>a</sup> Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el BOE número 313 del 30 de diciembre de 1988. De esta Ley se realiará una mayor ampliación y explicación más adelante.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estos métodos de financiación propia, se sigue dependiendo en gran medida de las transferencias provenientes de otros niveles institucionales, como forma de *"corresponsabilizar al subvencionado en la realización de proyectos para ambas administraciones [...] o para compartir costes de impopularidad a través de un esquema de subvenciones generales no condicionadas"* (Cadaval Sampedro, 2001: 10).

Ello, incluyendo la cuestión de la forma en que tanto las decisiones como el reparto se llevan a cabo ayuda a dibujar una imagen clara de la situación de empoderamiento de las municipalidades y del ámbito local; por ello, no sólo importa la regulación sino si también las decisiones son tomadas *"por separado, en común o de manera colectiva"* o si se producen *"gastos e ingresos compartidos"* (Anderson, 2010:21).

Si bien parece claro que el federalismo fiscal es un campo con gran recorrido para su estudio, no hay que olvidar que *"finance is an easily politicized issue that has a potent capacity to divide, to set the centre against the regions and the regions against each other"* (Jeffery, 2003: 185). Para poder evitar estos conflictos, los diferentes Estados se han ido sirviendo de diferentes mecanismos más o menos regulados para solventar los principales problemas que puedan surgir entre las diferentes regiones o el entre el centro y éstas últimas.

De esta manera, para la elaboración de esta foto del momento en que se encuentran las EELL, no sólo se tendrá en cuenta la situación de las municipalidades españolas, sino que también se analizarán otros siete países en perspectiva comparada. Esta inclusión radica en la necesidad de realizar una imagen actual sobre cómo se sitúan una pequeña selección de países, ya sean éstos de carácter federal o no, en el ámbito de la autonomía y autosuficiencia local. La elección de estos Estados y no de otros responde primeramente a una cuestión de disponibilidad técnica, dado que poseen los datos necesarios para esta investigación y en el período temporal que aquí se abarca. Además, los países seleccionados combinan diferentes

formas de estructuración político-territorial, aportando modelos similares y totalmente diferentes a los existentes en el caso español y vasco, y que aportarán nuevas formas de concebir la cooperación intergubernamental y la forma de financiación, así como la manera de abordar los conceptos de autonomía y poder local.

No se busca, cabe puntualizar, la realización de una comparación exhaustiva entre los países seleccionados, sino que se pretende una comparación descriptiva y contextual de los diferentes elementos claves a la hora de entender la estructura y funcionamiento del ámbito local. Si bien sí que ayudarán a la comprensión de otras formas de funcionamiento y a determinar si éstas son aplicables al marco en el que el objeto se encuentra o, al menos, a poder generar ciertas aportaciones de mejora. Es que este tipo de comparaciones hace del mundo de la política un lugar menos complejo y permite al investigador obtener datos comparativos y poder organizarlos para obtener pruebas de las hipótesis estudiadas<sup>9</sup>

Así, y a pesar del inconveniente que puede suponer el hecho de comparar la situación de una región dentro de un Estado no sólo con el mismo del que forma parte, sino con otros Estados<sup>10</sup>, se ha optado por su realización debido al hecho de que la CAPV es la Comunidad Autónoma en el seno del Estado español que posee un mayor número de competencias. Como recoge Novo, *"las áreas de actuación que se recogen tanto en la Constitución española como en el Estatuto de Autonomía son superiores a las reconocidas, por ejemplo, a los Länder alemanes"* (2010: 18). De esta manera, al poseer gran nivel de autonomía, su comparación puede ser realizada tomando a la CAPV como un sistema institucional similar al existente en otros Estados. Es que el concepto de Estado soberano tal y como se entendía en el pasado se encuentra matizado, dado que en la actualidad existen instituciones

---

<sup>9</sup> Traducción propia de las palabras de Sartori, citadas vía Landman, 2008: 4. *"Contextual descriptions allows political scientist to know what other countries are like. Classification makes the world of politics less complex, effectively providing the researcher with 'data containers' into which empirical evidence is organized"*.

<sup>10</sup> Novo ya habló del riesgo que supone aplicar la teoría federal a una unidad subestatal dado que, generalmente, cuando se habla de esta teoría se hace referencia a Estados (2010: 18). Sin embargo, el punto de interés de este estudio no radica en la organización de la estructura de, en este caso la Comunidad Autónoma, sino en donde se encuentra el poder para tomar las decisiones.

supranacionales que pueden provocar injerencias en la propia soberanía estatal y que, en definitiva, desemboca en la existencia de un sistema de interdependencia en donde la soberanía de cada Estado se encuentra limitada (Morata, 2004).

Además, esta investigación responde a una inquietud personal relativa a la necesidad de estabilidad institucional y gobierno fuertes. Sin ellos, los ciudadanos estarían perdidos y no sabrían a quién acudir y en quién sentirse representados. Por ello, resulta capital la necesidad de tener un nivel local fuerte, saneado económicamente y que sea luz institucional y ejemplo a seguir para el resto de Instituciones que conforman el Estado ya que, como nivel administrativo y de Gobierno más cercano a la ciudadanía, es más fácil para él la identificación con sus habitantes, pero también más compleja la necesidad de solventar las demandas ciudadanas que le son solicitadas.

Para comprender mejor las hipótesis y, sobre todo, los conceptos que se van a utilizar, cabe definir tanto el término de autonomía como el de poder que se emplearán. Así en cuanto al concepto de autonomía, y en la línea de la multidisciplinariedad anteriormente planteada, tiene para el Derecho público diversos alcances. Es por ello importante distinguir entre autonomía política y autonomía administrativa. Así, en palabras de Cordero (2012), la política se establece en aquellos Estados en donde el poder político no sólo es distribuido a nivel horizontal (poder legislativo, judicial y ejecutivo), sino también de forma vertical. Por su parte, la administrativa no supone la existencia de descentralización política necesariamente, sino la de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero cuya relación con el poder central o las máximas autoridades gubernativas es tenue o casi inexistente, lo cual le permite actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones (Sánchez Díaz, 1980).

Sin embargo, el concepto de autonomía que se va a seguir a la hora de realizar el análisis aquí planteado es el que entiende la autonomía local

dentro de los términos establecidos por el Consejo de Europa, que define el principio de autogobierno como aquel que *"enables a political, and not sote/y administrative, dimension of municipal institutions to be recognized"* {Consejo de Europa, 2007: 15}. De la mano de este concepto de autogobierno, nace el que aquí resulta interesante, el de autonomía local, el cual, en palabras de EUDEL y emanando de la anteriormente mencionada Carta Europea de Autonomía Local elaborada por el Consejo de Europa, esta es *"entendida como autonomía política y administrativa, comprensiva de la capacidad para regular o gestionar bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos de tal modo que permita a los gobiernos locales la definición de políticas propias"* {EUDEL, 2008: 1).

De esta manera, debido a la importancia que desde instituciones como la Unión Europea se está dando al nivel local y las estrategias para aumentar su empoderamiento y a través del aumento de autonomía del ámbito local se dota de mayores poderes a éste y por ello *"it can be understood only in terms of the relations between local authorities and the state or the higher authorities with which they interact"* {Consejo de Europa, 2007: 32}.

Por su parte, el concepto de poder puede variar en función del autor y el tiempo al que se acuda. Así por ejemplo, Tawney (1952) define el poder como la capacidad de un individuo o un grupo de imponer su propia voluntad sobre otros individuos o grupos. Por otro parte, Weber entiende el poder como *"la probabilidad de que un actor dentro de un sistema social este en posición de realizar su propio deseo, a pesar de las resistencias"* {2012: 169}. Para el desarrollo de esta investigación se optará por esta última definición, dado que el objetivo es analizar cómo se desenvuelve en ámbito local y qué posibilidades de adaptación posee.

Para ello, primeramente se procederá a realizar una explicación del marco teórico aquí utilizado y que servirá de guía a lo largo de los diferentes apartados de este estudio. El siguiente de los pasos será comprobar cómo son las relaciones fiscales y el funcionamiento de las EELL, estableciendo

las diferencias en materia fiscal únicamente atendiendo a las capacidades de ingreso y gasto, sino que también se establecerán cuáles son las competencias que poseen las EELL. De esta manera y gracias a este primer apartado, se podrá realizar una foto de la situación actual de las municipalidades en el Estado español y en los países aquí analizados, tanto en términos concretos como en datos cuantitativos en donde se podrá apreciar quién posee las competencias y cómo éstas provocan diferencias en el nivel de ingreso y gasto de las unidades administrativas locales.

En un segundo momento se pasará a estudiar cuál es el sistema de transferencias existente. Es decir, cuál es el grado de dependencia que poseen las EELL de otros niveles administrativos diferentes. De esta manera, se elaborará una descripción teórica tanto de sistemas de transferencias, como de los diferentes tipos existentes así como de los posibles mecanismos igualatorios que puedan darse tanto en el España como, al igual que en el apartado anterior, en el resto de países que se analizarán de manera comparada. A través de lo expuesto en este segundo apartado, se pasa a disponer de una imagen clara de la situación de autonomía de los diferentes gobiernos locales en todos los países analizados. para poder comprender cuál su capacidad de autonomía y movimiento ante situaciones imprevistas.

El tercero de los bloques hace referencia a cuáles son los elementos de la cooperación existentes en términos generales y de manera comparada. Así, se analizarán las herramientas y los órganos existentes a la hora de fijar las relaciones entre las distintas unidades de gobierno que se van a analizar, bien sean estas de carácter horizontal o vertical así como los diferentes mecanismos niveladores que puedan existir.

Finalmente, y siguiendo la línea de lo analizado en los tres apartados anteriores, se procederá a realizar el estudio de caso. Como se ha comentado anteriormente, en esta investigación se analizará la situación de la CAPV y, más en concreto, en qué momento se sitúan las municipalidades vascas. A través del desarrollo del mismo esquema

seguido con anterioridad , se procederá a comprender cuál es tanto la situación competencia! como fiscal que detentan los órganos locales, así como de qué manera éstos t)ueden influir en la toma de decisiones que les afectan. como pueden ser el reparto impositivo o las necesidades de financiación acudiendo a crédito. Para poder realizar una foto estable y comprender la situación de este nivel de gobierno, se sazonará la teoría con los datos económicos de las municipalidades para el período que abarca entre los años 2009 y 2012. De la misma manera. se recuperarán los datos comparados analizados en los primeros apartados para comprender si la situación de la administración más cercana a los ciudadanos se encuentra en una situación pareja a la hallada en el resto de Estados.

Para concluir esta investigación, se aportarán los principales hallazgos así como las principales conclusiones extraídas fruto del esquema mencionado con anterioridad. Cabe destacar que los datos que serán utilizados no han sido únicamente extraídos de los Presupuestos de las diferentes unidades de gobierno analizadas, sino que también se han utilizado las bases de datos existentes en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de Estadística (referido a partir de este momento como INE) y la Organización para ia Cooperación Económica y el Desarrollo (a partir deahora OECD<sup>11</sup>).

---

<sup>11</sup> En sus siglasen inglés: *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

## **Capítulo 11: Marco teórico y metodología**

Como se ha expuesto en el apartado introductorio, el marco de investigación en el que se encuadra este trabajo es el del estudio de las RIG. Esto es así dado que, como se va a explicar, además de beber de la teoría federal, hace hincapié en diferentes aspectos que ayudan a comprender las relaciones de poder y la forma de gestionar el poder político en escenarios en donde éste reparte entre diferentes niveles. Así, gracias a este marco teórico se podrán obtener una serie de indicadores que ayudarán a construir formulaciones y recomendaciones futuras basadas en ellos.

De manera combinada con los datos analizados, se podrá comenzar a ofrecer respuestas a las hipótesis planteadas que, cabe recordar, hacían referencia a que la autonomía y poder local es menor a mayor regulación; mayores ingresos propios indican mayor autonomía; mayor gasto local supone mayor poder local; un mayor número de transferencias conlleva la limitación de la autonomía local; y que la participación en mecanismos y órganos de cooperación indica mayor autonomía local.

### **2.1. El área en la que se desenvuelve el análisis**

Y es que en las últimas décadas los procesos de descentralización han provocado interdependencias políticas y económicas no únicamente en los países federales que se han ido pronunciando, desvirtuando las demarcaciones jurisdiccionales y creando incentivos para la cooperación (Bolleyer, 2006). Como consecuencia, en países federales se ha producido un fortalecimiento del estudio de los canales intergubernamentales

existentes (Borzel 2000, 2002; Simeon 2001; Lazar, Telford y Watts, 2003.) Esa situación también es aplicable al caso de España, encajando perfectamente el marco de análisis, dado que no sólo se debe estudiar la autonomía de las EELL si no también el poder que éstas poseen. De la misma manera resulta clave analizar la dependencia de otras unidades de gobierno y su relación con los mismos a la hora de abordar temas de importancia capital para su futuro. Más aún, como se verá, en una situación Institucional como la existente en el estudio de caso elegido, la CAPV.

De esta manera, las RIG surgen de la mano del federalismo, completando la teoría federal. A partir de los años 50, en los Estados Unidos de forma específica y, de manera general en todos los Estados democráticos occidentales (García Morales, 2008), comienza a darse una creciente multiplicidad de funciones que, como Rose (1985) apunta, son fruto de la creciente complejidad que la dimensión territorial va adquiriendo en dichos Estados. Así, la distinción entre gobiernos federales y unitarios deja de tener relevancia cuando se pretende comprender cómo se articula el Estado y cómo se desempeñan las funciones que territorialmente son atribuidas<sup>12</sup>.

Wright (1978) señala la existencia de cinco limitaciones en el concepto de federalismo que se ha desarrollado en Estados Unidos. Éstas se corresponden con las siguientes: -1) Excesiva focalización en las relaciones entre gobierno nacional y estatal; 2) carácter fuertemente legalista; 3) se entiende como un modelo jerárquico; 4) los problemas burocráticos y administrativos son desatendidos; y 5) el excesivo uso del término ha mellado su utilidad analítica. Por lo tanto, ante las limitaciones de la teoría federal para comprender a todos los niveles de gobierno existentes en un Estado, las RIG primero confrontan y, después completan la teoría federal. Esto es así puesto que buscan conocer la función de los distintos niveles gubernamentales y administrativos y de otros agentes en cualquier ámbito de actuación pública; además de ser una nueva forma de analizar los procesos político administrativo de la centralización-integración -

<sup>12</sup> Cfr. Wright, D.S. 1978: 10-11.

descentralización. Así, el propio Wright determina que *"la investigación y la práctica de las RIG han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad o toda la ciudadanía"* (1997: 69).

A la hora de realizar una comparación entre las diferencias existentes entre el federalismo y las RIG, el propio Wright (1990: 172) elabora una tabla comparativa de ambos sistemas, de la cual se presenta una traducción aquí.

**Tabla 1. Comparativa Federalismo y RIG**

Elementos del Sistema	Federalismo	RIG
<b>Unidades Implicadas</b>	Nacional-Estatal	Nacional-Estatal-Local
		Estatal-Local
	Interestatal	Nacional-Local
		Interlocal
<b>Relaciones de Autoridad</b>	Sup remacía Nacional	Jerarquía Percibida (Orientaciones asimétricas)
<b>Medios para la resolución de conflictos</b>	Leyes, juzgados, elecciones	Conductas pautas, coaliciones
<b>Valores</b>	Prop uestas (Misión)	Perspectivas (Política en la Administración)
<b>Nivel político</b>	AJta política	Decisores (Coordinación)
<b>Actores que lideran</b>	Políticos electos	Gerent es Administrativos

Fuente: Traducción propia de Wright, 1990: 172

Tal y como se observa en la tabla, el foco del federalismo se limita al nivel de relaciones entre el Gobierno Federal, las diferentes federaciones y las que se producen entre los diferentes estados federados. Sin embargo, las RIG buscan y analizan las relaciones de todos los niveles entre si; incluyendo el ámbito local, gran olvidado en la teoría federal. Además, resulta fundamental la diferencia entre la jerarquía de las relaciones. En el federalismo se establece la supremacía del ámbito nacional que usualmente es el dirigente de las relaciones; mientras que en el caso de las RIG, la jerarquía es la que se percibe en cada momento, sin que exista, desde la base, un nivel predominante (Wright, 1990).

De esta forma, se hace latente como la visión federalista parece más estática. dejando de lado los posibles cambios que la propia dinámica de las interacciones entre los diferentes gobiernos podría provocar, dado que en contextos políticos cambiantes, las relaciones de fuerza y de dependencia pueden ser variables. A través del enfoque de las RIG esto es tomado en consideración, puesto que se dota de una mayor relevancia a la burocracia y a su función en las relaciones existentes entre los diferentes niveles administrativos (Olmeda, 2013). Con todo, también se puede observar que la aproximación federal centra su enfoque en las leyes como métodos de resolución de conflictos, mientras que en el modelo de las RIG se incluye también las conductas y pautas. Desde luego, la divergencia más importante entre ambas visiones de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, y en el contexto de este trabajo, es la primera de las apuntadas. La visión federal no presta atención a los Gobiernos Locales, mientras que la perspectiva que aportan las RIG no sólo los tiene en cuenta. sino que además se fija también en las relaciones que mantienen los EELL entre sí. Lo aquí apuntado resulta clave para comprender posteriormente el entramado institucional y de relaciones en la CAPV, dado que en una Comunidad Autónoma que forma parte de un Estado, se dan internamente también tres niveles administrativos por lo que se añade uno extra a lo ejemplificado por Wright.

Para el estudio de las RIG en España, tal y como se apuntaba en la introducción de este trabajo, se han pasado por dos momentos temporales en su análisis. En un primer momento y en línea de lo expuesto por Wright anteriormente, se produce un enfrentamiento entre las RIG y el federalismo, ofreciendo dos versiones contrapuestas. Un ejemplo de estos trabajos son los realizados por Agranoff (1993), Lasagabaster (1995) y, si bien más centrado en las políticas públicas, por Morata (1991).

El segundo momento de las RIG en España pasa por la toma en consideración de éstas como parte de los instrumentos de los que el Federalismo dispone para mantener su estabilidad. Así, se encuentran los trabajos de Subirats (1998), Ramos y Agranoff (1998) y Bañón y Tamayo

(1998). Si bien la relevancia en estos trabajos y en los que posteriormente se han ido publicando es incuestionable, el papel que en el análisis juega el ámbito local no lo es tanto. En la última década, los trabajos referentes a las RIG que encontramos en la Ciencia Política española han hecho hincapié en el aspecto legal de las mismas (López-Aranguren, 2002, 2008; Fernández Alles, 2004, 2007, 2011; Cámara Villar, 2011) y cómo es su regulación y funcionamiento; de la misma manera, los mecanismos de cooperación existentes también se han tratado, destacando los trabajos de López Nieto (2006) sobre los convenios de colaboración, de Alda (2006) sobre los planes y programas conjuntos, de Ruiz González (2010) sobre la conferencia de Presidentes, o de García Morales (2008) de manera genérica.

Por otra parte, los trabajos de Martínez y Novo (2002), Ramos y Alda (2004), Jordana (2004), Mondragón (2006), López Nieto (2006), Granados (2010) o Sáez Royo (2010) se han centrado en la perspectiva intergubernamental de determinadas políticas públicas y su implementación. Uno de los ámbitos que se ha tratado profusamente son las RIG desde una perspectiva autonómica, así encontramos trabajos generalistas al respecto (López-Aranguren, 2002; Saniger, 2005; Cicuéndez y Ramos, 2006; Carmona Contreras, 2006; García Morales, 2009; Colino et al., 2009; Alda y Ramos, 2010), así como estudios de caso como los descritos por Casas i Rondoni (2011) y Rodríguez Montoya (2012).

En todos los estudios descritos hasta el momento, el papel de las EELL ha sido nimio, centrándose únicamente en los mecanismos existentes en el caso español, así como en la gestión que se realiza para la implementación de determinadas políticas públicas; sin embargo, sí que existen ejemplos de estudio de las municipalidades en el seno de las RIG en España. Así, se puede destacar el estudio de caso concreto en las dos mayores ciudades de España (Madrid y Barcelona) elaborado por López-Aranguren (2007); sobre el nuevo papel que con las reformas autonómicas debería jugar el gobierno local (Saniger y Escribano, 2010); centrados en las políticas públicas en el arco de la provincia de Alicante (Pérez Guerrero, 2005); y más

recientemente, el elaborado por Medina (2014) sobre la reforma del gobierno local.

Si bien, el problema de la falta de investigación sobre el nivel local no es algo de lo que adolece únicamente el estudio de las RIG en España, autores como Painter (2012) y Phillimore (2013) han establecido que el estudio de las RIG, en general, se ha visto enfocado hacia el análisis de estructuras formales e instituciones y no tanto de los diferentes mecanismos que dispone y los diferentes niveles implicados.

Tras comprobar la situación de la literatura al respecto, cabe retomar la revisión de los conceptos claves para la comprensión del marco de desarrollo de esta investigación. Otro de estos resulta ser la Gestión Intergubernamental (en adelante GIG), que es un concepto que surge de la mano de las RIG, pero con posterioridad a las mismas, acuñándose por primera en 1970 (Wright, 1990). Así, a modo de definición, *"la GIG se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo"* (Agranoff, 1988: 361; 1997: 145). En cuanto al foco se encuentra situado hacia la consecución de objetivos en las RIG (Agranoff y Lindsay, 1983; Agranoff, 1988, 1997; Wright 1997) puesto que el concepto de negociación resulta clave en las RIG y fundamental en la GIG.

La GIG surge como concepto asociado a tres consecuencias importantes en el marco del desarrollo de las RIG estadounidenses. Así en 1970 -y ya desde principios de los sesenta-, como consecuencia del *"national level/policy activism"* que se dio en Estados Unidos, surgen las *"management-relations"*. Unido a esta primera situación, la segunda se encuentra relacionada con las dificultades que el Gobierno estadounidense se encontró para llevar a cabo diferentes programas intergubernamentales *"a difficulty that focused prime attention on management problems"*. El tercero y último de estas consecuencias hace referencia a la apertura de la distancia existente entre *"career personnel and political actors"* (Wright, 1990: 170).

Así para poder entender la GIG, debe de tenerse en cuenta que posee tres cualidades que marcan la diferencia en relación a las RIG (Wright, 1990; Agranoff, 1988, 1997). La primera de ellas es el enfoque que toma, puesto que se basa en la acción, teniendo presentes a todos los gestores implicados para que puedan aportar algo. Además, proporciona instrumentos para entender el sistema tal y como es, y poder trabajar con sus pros y sus contras. Por último, y de la mano de la primera mencionada, se pone un énfasis especial en los contactos necesarios para llevar a buen puerto las políticas que desean ser implementadas. Por tanto, la GIG se explicita como *"un proceso complejo y sinuoso de acción conjunta que persigue articular formas de acción conjunta en el campo de la gestión"* (Agranoff, 1997: 145).

Por todo ello, para Wright (1990) la época actual que se corresponde con la era de la GIG, dado que cada vez existe una mayor conducta de sopesar las decisiones basándose en el coste y beneficio de las mismas, teniendo en cuenta elementos como la "fungibilidad" o intercambio de recursos para poder conseguir un fin concreto (Agranoff, 1988, 1997); y sin dejar a un lado la sobrecarga del sector público que puede llevar a provocar no sólo una sobrerregulación, sino también una ineficiencia de éste.

El propio Wright (1990: 172), establece una comparativa entre federalismo, RIG y GIG. Aquí se ha realizado una traducción de la misma, que supone una ampliación de la anteriormente presentada Tabla 1. Para ello, en la Tabla 2 se muestra cuáles son las unidades implicadas, las relaciones, los medios y los actores y niveles que actúan en el proceso de las GIG de manera comparada.

Tabla 2. Comparativa de Federalismo, RIG y GIG

Elementos del Sistema	Federalismo	RIG	GIG
Unidades Implicadas	Nacional-Estatal	Nacional-Estatal-Local	RIG+ contacto continuo entre políticos y funcionarios; mezcla de los sectores público y privado
		Estatal-Local	
	Interestatal	Nacional-Local	
		Interlocal	
Relaciones de Autoridad	Supremacía Nacional	Jerarquía Percibida (Orientaciones asimétricas)	Redes sin jerarquía
Medios para la resolución de conflictos	Leyes, juzgados, elecciones	Conductas pautas, coaliciones	Negociación, acuerdos
Valores	Propuestas (Misión)	Perspectivas (Política en la Administración)	Productos, resultados
Nivel político	Alta política	Decisores (Coordinación)	Implementación (solución de problemas)
Actores que lideran	Políticos electos	Gerentes Administrativos	Profesionales de los principios o políticas

Fuente : Traducción propia de Wright, 1990: 172

Como se puede apreciar, la GIG incluye a todos los actores involucrados en el entramado de las RIG, pero añade además dos dimensiones extra como son los contactos que tienen lugar entre los políticos y los miembros de la administración (preferencialmente en los niveles subnacionales), dando ejemplo de cómo los profesionales de uno y otro campo se mezclan a la hora de implementar políticas (Beer, 1978). Siguiendo esa línea de mezcla entre políticos y profesionales de la administración, Wright establece la interrelación de los sectores público y privado, ya que *'contracting out' and 'privatization' are two terms that capture some of the extraordinary changes in public administration activity that have been reflected in the concept of IGM*<sup>13</sup> (Wright, 1990: 172).

Fruto de esta mezcla de actores y sectores, resulta más sencillo enfocar la finalidad de la GIG en la consecución de objetivos e implementación de determinados programas. Así, gracias a que las relaciones de autoridad no siguen una jerarquía ni hay relaciones de poder entre los actores, llegar a

<sup>13</sup> Las siglas IGM se corresponden a *Intergovernmental Management*. Gestión Intergubernamental en español,

acuerdos a través de la negociación y de la búsqueda máximo beneficio para las partes implicadas resulta clave (Agranoff, 1988). Esta búsqueda de acuerdo favorece y es fruto de las continuas interacciones entre los actores que forman parte del proceso de GIG, lo que contrasta con el tipo de funcionamiento en el federalismo y en las RIG, anteriormente expuestos. La naturaleza humana y, por tanto, las interacciones y la consecución de objetivos en diferentes niveles son otro de los elementos a analizar en el caso de estudio aquí planteado. En un territorio con cuatro niveles de gobierno actuando sobre él (cinco si contamos la Unión Europea), las relaciones existentes entre los diferentes políticos y entre los funcionarios pueden ser clave en la CAPV a la hora de llevar a cabo de manera eficiente políticas y la utilización eficaz de los recursos disponibles.

Además de estas características, Agranoff (1997) desarrolla una serie de enfoques y técnicas que describen el funcionamiento de las GIG. De esta manera, existen cuatro condiciones de gestión diferentes debido a que la misma se realiza de manera indirecta puesto que *"fa responsabilidad de realizar un servicio o garantizar su cumplimiento generalmente incumbe a una organización, pero su consecución corre a cargo de otra"* (Agranoff, 1997:146). Estas condiciones hacen referencia 1) a que la responsabilidad está compartida entre los diferentes niveles de gobierno; 2) la posibilidad de opiniones diferentes y enfrentadas en cuanto a la consecución de fines; 3) la necesidad de la implementación del programa; y 4) que exista una especificación de instrumentos y mecanismos para el intercambio de recursos.

A la hora de afrontar políticas mediante la GIG, son varias las técnicas y enfoques que han ido surgiendo a lo largo del tiempo. Agranoff (1988, 1997) expone varias de ellas como la planificación estratégica, los contactos entre empleados, la influencia de los recursos independientemente de su procedencia o la adecuación de las normas y la flexibilidad de éstas para llevar a cabo la actuación necesaria. Como se puede apreciar, muchos de estos enfoques provienen de una extensión de los elementos necesarios y anteriormente planteados en las RIG. Sin

embargo, existen algunos que son propiamente de la GIG. El primero de ellos hace referencia a la elaboración conjunta de políticas o la colaboración de los diferentes niveles implicados en su elaboración. Así, *"puesto que los programas son financiados cada vez en mayor medida por el gobierno central, pero llevados a cabo por gobiernos intermedios, gobiernos locales y organizaciones locales no gubernamentales"* (Agranoff, 1997: 157), cada vez resulta más vital la necesidad de que exista una interacción más allá de que unos propongan y otros faciliten la puesta en práctica. En esta línea se mueve la hipótesis relacionada con los mecanismos y órganos de cooperación y la presencia de las EELL en éstos.

Otro de los enfoques que resultan plenamente propios de la GIG sería la disminución de la supervisión central. Esto no quiere decir que dicha supervisión sea inferior o menos exhaustiva; sino que la supervisión del proceso se realiza a través de la gestión del mismo, fomentando el rendimiento. El principal problema se centra en cómo realizar dicha supervisión ya que los mecanismos existentes bien sea la auditoría o la evaluación centran sus esfuerzos en momentos diferentes de la política, siendo el control de la gestión lo importante para los primeros y los resultados para los segundos (Agranoff, 1997). Para el caso de estudio que se plantea, parece claro que el nivel central disminuye su supervisión, dado que si se hace referencia tanto al nivel estatal como al autonómico, su capacidad de injerencia resulta muy limitada, dado que los recursos están en manos de los niveles subcentrales y es a ellos a quienes corresponde la última decisión en **un** gran número de materias.

La tercera de las técnicas para la implementación de políticas en el marco de la GIG haría referencia al desarrollo de redes, generalmente horizontales (Agranoff, 1988) que *"ayuden a llevar a cabo programas y lograr sus propósitos"* (Agranoff, 1997: 159). La importancia del uso de estas redes es muy alta en la GIG, dado que en su naturaleza consta de un alto grado de interdependencia. Así, resulta clave lograr la creación de un fondo común no sólo de recursos, sino también de las experiencias para *"sacar provecho de ellas para crear bases de soporte y determinar las acciones más viables"*

(Agranoff, 1997: 160). Por último, pero no por ello menos importante, se encuentra la cuestión de la reorganización gubernamental buscando el mayor grado de eficiencia. Ello viene orientado a la centralización o concentración de determinados servicios para lograr la consecución de una mayor eficiencia en la gestión; sin embargo, en algunas ocasiones esta reorganización del proceso se basa meramente en acuerdos informales. Además, este aspecto aparece disparmente en función del país que es objeto de estudio (Agranoff, 1988, 1997). Así, en un marco contextual de crisis económica y del Estado de Bienestar, resulta capital la coordinación estratégica y financiera en la implementación de políticas entre los diferentes niveles administrativos, en aras de una óptima utilización de los recursos disponibles.

Fruto de lo anteriormente explicado, las RIG, en la medida en que marcan las relaciones existentes entre las diferentes unidades de gobierno en cada nivel administrativo, se constituyen como el marco teórico idóneo para el análisis de la autonomía de las corporaciones locales no sólo en términos económicos sino también de poder. Esto es debido a la existencia de diferentes fuentes de financiación a la que los EELL pueden optar y, en gran medida, las relaciones que se establezcan entre unos y otros puede determinar la cuantía económica a percibir, por lo que la presencia de las EELL en los órganos que aprueban las decisiones económicas también resalta la situación de poder en la que se van a encontrar. Así, estas cuantías limitarán en última instancia la capacidad de toma de decisiones de este nivel administrativo y de gobierno. Si bien, y como se explicará más adelante, gran parte del total de ingresos quedará determinado por leyes estatales.

Varios son los autores (Agranoff, 1991, 1997; Wright, 1978, 1997; Cameron, 2001; Bolleyer, 2006; Watts, 2008) que mencionan a Anderson como el principal definidor del concepto de RIG, a través de su obra de 1960, en la cual define a estas como *"un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación."* (Agranoff, 1997: 127). Esta definición se ajusta de

una forma adecuada al objetivo del proyecto de investigación, buscando poner el foco de atención en esas interacciones entre diferentes niveles territoriales de actuación.

Esto no significa que se ignoren los análisis formales, sino que *"se trata de superar los límites de este enfoque para pasar a poner la atención en aquellas verdaderas relaciones que no pueden deducirse, en la mayoría de los casos de un marco normativo"* (Mondragón, 2001: 321). Así, el objeto de análisis va más allá de las estructuras normativas y formales propiamente dichas, para acercarse más a las relaciones, incidiendo más a un ámbito de intercambio, conflicto y negociación.

Tanto Wright (1978, 1997) como Agranoff (1991, 1997) han considerado la existencia de cinco características principales o atributos que se dan en las RIG, y que permiten que el marco de actividades en las diferentes áreas de un Gobierno y entre diferentes gobiernos pueda ser considerado como tal. Estas características ayudan a comprender cómo el sistema en el que se encuadra el objeto de estudio de esta investigación se adapta perfectamente al ámbito de las RIG.

De esta manera y volviendo al texto de Agranoff anteriormente citado, se pueden definir esas cinco características de la siguiente manera<sup>14</sup> En primer lugar, la participación de múltiples unidades de gobierno, ya que en las RIG participan desde el nivel nacional (central), autonómico, provincial y municipal con una amplia gama de relaciones. Éstas pueden ser bien entre distintos gobiernos o entre distintos ámbitos dentro de un mismo gobierno (Bolleyer, 2006; Watts, 2008; Phillimore, 2013). Por otra parte, en ellas participan otros agentes no estrictamente "institucionales" como son las ONG, el sector privado o la ciudadanía (Fenna, 2012).

La segunda de las características hace referencia a la dimensión humana de las RIG; y es que no existen relaciones entre los gobiernos, sino entre las personas que gestionan éstos. Son los técnicos y representantes políticos

---

<sup>14</sup> Las descripciones de las diferentes características de las Relaciones Intergubernamentales Vienen explicadas en el texto de Agranoff, 1997: 127-128. Para el desglose de la mismas se ha seguido lo ampliamente expuesto en esas páginas sólo que de manera resumida.

los que van a marcar la planificación; de ahí la importancia de esta característica (Tsebelis, 1995; Phillimore, 2010; Radin, 2012). Muy unida a la segunda se encuentra la tercera, que hace referencia a las interacciones constantes entre los participantes de las RIG, ya que son ellos quienes se preocupan por que las cosas se hagan (Hatfield, 2006; Benz, 2007). Debe primar una mentalidad práctica que busque la colaboración y coordinación para llevar a buen puerto el programa público, varios autores lo han definido como un algo similar a un 'juego de diplomacia' (Painter, 2001; Harwood y Phillimore, 2012). Para ello se valen de arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios (Wright, 1978). Sin olvidar que las RIG se establecen en todas las fases de la política pública, desde la formulación, hasta la implementación y la evaluación (Benz, 2007; Poirier y Saunders, 2010).

La cuarta de las particularidades de las RIG es que cualquier empleado es potencialmente un participante en los procesos decisorios. Esto incluye a los cargos electos que elaboran las políticas en todos sus niveles (élites políticas), así como a una gran parte del creciente número de empleados públicos, especialmente los encargados de desarrollar los programas del Estado de Bienestar (Fitzmaurice, 1996; Agranoff, 2004; Radin, 2012; Olmeda, 2013). Los actores implicados proceden también de los distintos poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- (Agranoff y Ramos, 1997; Phillimore, 2013). Finalmente, la última de las características es la importancia de la dimensión económica, ya que los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de la problemática respecto de las políticas públicas. Es decir, ¿qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los recursos financieros y de su gasto? ¿Cuál realiza el mayor porcentaje de gasto? ¿Quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas? (Menzies, 2011). Sin embargo, no debe reducirse el estudio de las RIG a describir los actores, sus competencias y el conocimiento de los mecanismos que puedan existir para poner en práctica sus relaciones (Cho y Wright, 2001; Mondragón, 2001).

Este último atributo resulta de una importancia clave para entender las relaciones que se dan entre los diferentes gobiernos en la actualidad y el gran peso que la dimensión económica ha ido ganando con el paso de los años. Esto es debido a que los Estados hoy en día no poseen los recursos necesarios en ninguna de sus esferas territoriales, por lo que la interacción entre las diferentes unidades se hace indispensable, entendiéndose que *“las cifras monetarias son desde luego un método conveniente para medir la envergadura y el efecto de las influencias entre unidades de gobierno”* (Agranoff, 1991:7).

Para poder llevar a cabo un análisis lo más centrado posible de lo que las RIG representan, diferentes autores establecen diversos instrumentos para proceder a su investigación (Mildward y Wansley, 1984; Wright, 1997; Agranoff, 1991, 1997). De todos ellos, en este trabajo se van a desarrollar los que más afectan a la materia económica, puesto que es a través éstos cuando se podrá establecer el nivel de dependencia de los EELL, en contraposición a su nivel de autonomía.

Así, a la hora de estudiar el funcionamiento de las RIG, hay que tener en cuenta que existen diferentes interacciones entre los niveles de gobierno existentes<sup>15</sup>. De esta manera, Wright establece una *“formulación de modelos simplificados de RIG en Estados Unidos”* (1978: 24). Éstos, a pesar de encontrarse lejos de poder explicar completamente la complejidad existente en las RIG, exponen tres tipos genéricos de autoridad. Si bien Wright (1978) omitió el número y tipo de EELL así como el número de personal de cada área y los recursos disponibles con el fin de simplificar la imagen. De esta manera, autores como Bañón (1993) o Cicuéndez y Ramos (2010), además del propio Wright (1978, 1997) establecen la existencia de estos modelos, pudiendo diferenciarse entre el separado (autónomo, dual); el sobrepuesto (integrado, cooperativo) y el denominado inclusivo. En el modelo separado, la delimitación de cada nivel de gobierno es clara. *“de*

---

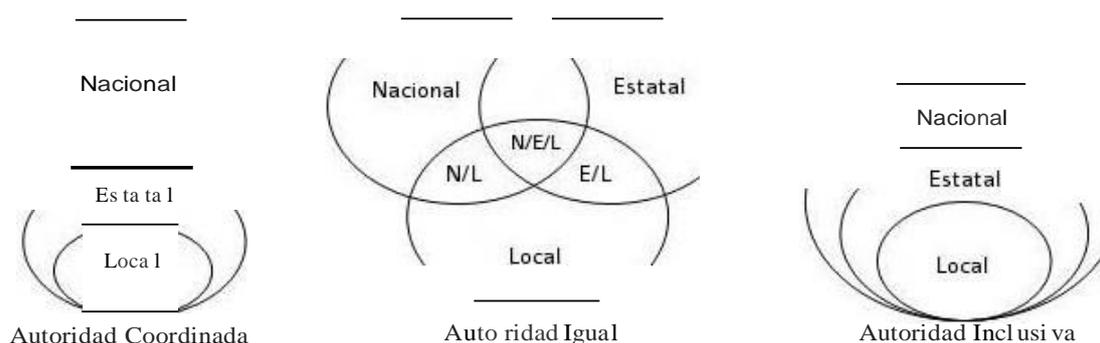
<sup>15</sup> Para el caso español, estos niveles son el Estatal o central, el autonómico y el local. En el caso de las teorías expuestas por Wright (1978, 1990), se hace referencia a *“las jurisdicciones Nacional, Estatal y Local en los Estados Unidos”* (1990:104). Así, el primero sería asimilable al Estado central: el segundo al poder autonómico y el tercero, sin cambios, al nivel local.

*modo que cada uno de ellos se dedica a atender a sus funciones o competencias"* (Bañón, 1993: 141). En este tipo de escenarios puede darse un gran nivel de conflicto; un claro ejemplo es el dado en España durante sus primeros pasos de constitución como Estado autonómico.

El segundo de los modelos se diferencia del anteriormente descrito debido a que en las áreas más importantes las decisiones se toman a través de la participación simultánea de los diferentes niveles de gobierno, sin dejar de lado ciertas áreas que siguen siendo "privativas" de cada nivel. *"Hay una fuerte interdependencia para actuar, de modo que el poder de cada gobierno para actuar por separado es muy limitado"* (Bañón, 1993: 143). Como el mismo autor señala, al hablarse de administración única, también se hace referencia a este último modelo sobrepuesto, dado que se busca constituir un consenso más allá de las luchas entre partidos. De esta manera, en el tercer modelo, el inclusivo, se establece una lógica de funcionamiento diferente, que se encuentra fundamentada en el principio de jerarquía en cuanto a los niveles territoriales, *"de tal modo que los niveles territoriales inferiores dependerían de los superiores y actuarían, esencialmente, como agentes suyos"* (Cicuéndez y Ramos, 2010: 380).

Así se generan los tipos que se muestran en el Gráfico 1; distinguiéndose entre los modelos de *"autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación)"* (Wright, 1997: 104). Gracias a la sencillez que consiguió, resulta muy visual y explicativo comprender cada modelo de autoridad.

### Gráfico 1. Modelos de autoridad según Wright



fuentes: Wright, 1978: 15

En el primer modelo. de autoridad coordinada, prevalece la autonomía, existiendo unos límites claros que separan cada ámbito (Bañón, 1993). Sin embargo, Wright (1997) incluye el ámbito local dentro del regional, dado que en los Estados Unidos quedaría enmarcado dentro de las competencias de los Estados federados. En el caso español, se podría incluir también dado que es el Estado quien regula la legislación básica (Ley de Bases de Régimen Local) y cada Comunidad Autónoma se encarga de desarrollarla, redactando su propia Ley Municipal o del ámbito local. De esta manera, tanto el Gobierno nacional como los Estados actúan de manera autónoma, *"estando unidos sólo tangencialmente"* (Wright, 1997: 106). Así. cada uno de los actores se dedica a atender sus funciones de manera independiente. En estos casos, existe un gran potencial de conflicto, teniendo entonces que acudir a una instancia externa capacitada y reconocida por todas las partes para resolverlos (Bañón, 1993).

De esta manera, los primeros pasos *"de establecimiento del Estado de las autonomías y la evolución del conflicto entre las comunidades autónomas y el Estado constituyen ejemplos de esta concepción dual de las relaciones intergubernamentales"* (Bañón, 1993: 141), teniendo al Tribunal Constitucional como resolutor principal de los conflictos entre las dos partes.

En cuanto al referente central, de autoridad igual, "*es el más representativo del funcionamiento de las RIG*" (Wright, 1978: 26). Este modelo cuenta con tres características principales. La primera de ellas es la inclusión simultánea de unidades de los tres niveles. La segunda, es la prácticamente inexistente autonomía de cada una de las áreas y en donde se da suele tener una importancia social limitada (Bañón, 1993). Por último, la tercera, hace referencia al poder que cada unidad tiene para ejercer influencia, el cual es profundamente limitado (Wright. 1978; 1990). Por ello, resulta necesario buscar la cooperación y el consenso como forma de resolver los conflictos, sin recurrir a esas instancias externas salvo en los casos en donde se hayan agotado las vías de negociación (Bañón, 1993). Este modelo sería el que mejor se adapta al estudio de caso aquí planteado, la CAPV, dado que la interdependencia de los tres niveles administrativos existentes hace necesario que las actuaciones tengan que ser conjuntas. Esto es debido a que la competencia en muchas de las materias son compartidas bien entre el nivel autonómico y el subcentral o bien entre cualquiera de estos dos y el local, de tal manera que la cooperación y el consenso resultan necesarios en la política diaria.

El modelo que se haya en el otro extremo del Gráfico hace referencia al de autoridad inclusiva. La pauta más característica de este modelo es la jerarquía existente entre los diferentes niveles. En este modelo, se establecen dos posibilidades del nivel nacional para aumentar su poder. La primera sería hacer su círculo más grande, sin tocar los otros dos; mientras que la segunda sería la situación en la que todos ganan y todos los círculos aumentan (Wright. 1997). En este caso, debido a la jerarquía que domina este modelo, ante la pregunta de "*quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional*" (Wright, 1997:111).

Además de estos modelos, Agranoff (1991) establece seis enfoques diferentes a la hora de abordar las RIG. El primero se centraría en el estudio de la integración política centro-periferia, buscando analizar la historia de las relaciones entre grupos. El segundo sería observar los aspectos legales. dado que las diferentes normas existentes van a hacer que la configuración

de las RIG cambie. Por ello resulta capital entender la política desde un punto de vista intergubernamental en donde diferentes niveles interactúan para tratar de satisfacer intereses comunes (Benton y Morgan, 1986). El tercer enfoque, y más interesante a la hora de abordar esta investigación hace referencia a las relaciones financieras entre unidades territoriales de gobierno. Este enfoque será detallado más adelante dado que resulta capital para poder proseguir elaborando este estudio.

El cuarto enfoque que Agranoff (1991) establece hace referencia al componente político de las RIG. Es necesario conocer las conductas y puntos de vista de los diferentes participantes en las RIG, desde burócratas hasta cargos de representación política. También resulta importante debido a que se preocupará por desvelar el grado y las formas de acceso de los actores locales o regionales a los centros de decisiones.

En referencia al quinto de los enfoques, éste toma en consideración a las políticas públicas, y es que a la hora de analizar las relaciones entre los gobiernos hay que tener en cuenta, por ejemplo, cómo se elaboran las políticas públicas y cuáles son las relaciones entre los niveles en el proceso. Así, Glendening y Reeves establecen que *"they must be seen in the light of the environment in which public officials operate, including all the constraints and stimuli within that environment as well as those imposed from the outside"* (1984: 13).

Finalmente, el sexto hace referencia a la anteriormente comentada GIG. Este enfoque enraíza con el anterior, dado que se basa en la implementación de políticas públicas como forma de observar y analizar las transacciones intergubernamentales y analizar los instrumentos de coordinación y control utilizados para **un** correcto desarrollo de las mismas.

Como ya se ha establecido, el enfoque que más interés aporta a esta investigación resulta ser el tercero, dado que es el que analiza los flujos económicos entre las diversas ramas de gobierno existentes en el territorio que se va a analizar.

De esta manera, se debe de destacar la existencia también de una serie de factores que influyen a la hora de determinar cómo se van a desarrollar las RIG en los diferentes países. Autores como Glendening y Reeves (1984) o Agranoff (1991) los dejan entrever en sus enunciados, pero será Cameron (2001) quien analice estos factores, aduciendo que en función de cómo estos se den, harán que las RIG sean diferentes en cada lugar.

*"Relations among governments within a federation assume their distinctive form as a consequence of the society of which they are part, the constitutional regime within which they are set, the governmental institutions of which they are in part the expression, and the interna/ and externa/ conditions that shape the life of the given country ata particular time" (Cameron, 2001: 121-122).*

Estos elementos se combinan con los diferentes instrumentos existentes para poder realizar un análisis lo más exhaustivo posible a las RIG. Y es que además de las relaciones entre los empleados de las diferentes administraciones o los flujos económicos entre una y otra administración, hay que tener en cuenta también los factores demográficos y geográficos, ya que el tamaño de un determinado país puede hacer variar los procesos a través de los cuáles se dan las RIG. Además de este factor poblacional, hay que tener en cuenta factores sociales y culturales tales como raciales, lingüísticos o religiosos entre otros. *"A common language simplifies federal interchange [...] The existence of a cultural minority may encourage a greater degree of formalization of /GR rules" (Cameron, 2001: 122).*

Además de los elementos mencionados, otros factores que deben de ser tenidos en cuenta son el sistema político, que puede afectar de una manera capital en el funcionamiento de las RIG en cualquier Estado, y la regulación existente en éste; ya que puede que el grado de descentralización o el número de unidades descentralizadas influyan a la hora del funcionamiento de las RIG. No se debe descontar la regulación existente (o diferente) en cada Estado o unidad federada. Por ello, previamente a determinar cuáles son los instrumentos de las RIG, autores

como Benton y Margan (1986) o Hanson (1983) ya determinaron la necesidad del análisis de las Constituciones de los diferentes Estados para poder delimitar el estudio de las relaciones entre ambos ya que son las Constituciones quienes "*determine who the players will be, what the permissible moves are, and what stakes are involved*" (Hanson, 1983: 28).

De cara al desarrollo de esta investigación y a pesar de que Agranoff (1991, 1997) establece la existencia de seis diferentes instrumentos en las RIG, en este apartado únicamente se procederá a desarrollar los tres primeros, dado que resultan los más relevantes para la elaboración y desarrollo de este trabajo. Estos son quienes mejor ayudan a definir los conceptos de autonomía y poder aquí planteados. Los tres restantes se han decidido a descartar debido a la imposibilidad de obtener unos resultados contundentes en combinación con otros elementos; sobre todo al abordar el estudio de una Comunidad Autónoma, dado que todas tienen el mismo sistema y más o menos las mismas fuerzas políticas como contendientes. Si bien, este último elemento, para el estudio de caso aquí planteado, resulta irrelevante debido a la abrumadora mayoría que obtiene el Partido Nacionalista Vasco en cuanto al número de instituciones gobernadas durante el período temporal analizado.<sup>6</sup>

Así, los instrumentos se corresponderían con los siguientes: "*Las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones gubernamentales*" (Agranoff, 1997:132).

El primero de todos hace referencia a las relaciones fiscales que se dan entre los gobiernos de diferentes ámbitos territoriales. Es fundamental como instrumento para medir las RIG puesto que son datos que normalmente están más al alcance de la mano. Todos los gobiernos se

---

<sup>6</sup> Así, el Partido Nacionalista Vasco controlaba, en el periodo temporal analizado los Gobiernos Forales de las tres provincias vascas entre 2007 y 2011. De la misma manera, de un total de 251 municipios, en 121 poseía alcaldía este mismo partido (siendo el partido más votado en 143). En el único lugar en donde no gobernaba el Partido Nacionalista Vasco durante el periodo analizado sería en la Comunidad Autónoma, siendo desde 2009 y hasta 2012 el Partido Socialista quien dirigiera el Gobierno Vasco (Llera et al., 2012).

esfuerzan por parecer transparentes en lo referente a las cuestiones económicas, por lo que anualmente publican sus presupuestos, estado general, etc. El foco de atención del segundo de los elementos son las subvenciones, y es que *"en la mayoría de los países, los principales mecanismos fiscales para conceder ayudas han sido las subvenciones"* (Agranoff, 1997: 133). Por otra parte, en el ámbito de las subvenciones intergubernamentales no sólo existe un contenido económico, sino también político. Esto es debido al impacto que dichas subvenciones pueden tener en la definición de políticas de otros niveles administrativos, e incluso en las elecciones en estos ámbitos territoriales (si las hubiere); sin dejar de lado la posibilidad de la importancia del color político a la hora de conceder dichas subvenciones. El tema de las transferencias, además, será tratado más adelante en este trabajo, como muestra de que no sólo son reguladoras de diferencias; sino también posibles generadoras, a posteriori, de dependencia.

Por último, el tercer elemento a tener en cuenta en el ámbito de las RIG, y en concreto para el análisis que se va a realizar en este trabajo es el de la regulación intergubernamental existente. Es importante saber qué regulación se da en el Estado para influir en los diferentes ámbitos territoriales, y de la misma manera, si existe regulación en los niveles intermedios que afecte a los niveles locales o de escala más amplia. Este elemento también resulta capital en su aplicación al estudio de caso aquí analizado, dado que se da regulación exhaustiva y se configuran varios mecanismos de cooperación entre las unidades de gobierno; si bien, como se verá más adelante, el ámbito local queda afectado de soslayo.

Pero además de estos elementos, existen formas de cooperación e interrelación más centradas en el ámbito local. Así por ejemplo, para los Estados que forman parte de la Unión Europea, en la anteriormente mencionada Carta de Autonomía Local se recogen diferentes principios de interacción entre las unidades locales de gobierno y las centrales y regionales, siendo éstos extensibles al resto de países federales, dado que *"todos los países desarrollan mecanismos de comunicación y negociación"*

*informal que habitualmente sirven y coordinan las políticas compartidas entre los niveles de gobierno" (Colino, 2013a: 221).*

Esto queda matizado en la medida en que existen niveles de tutela por parte de las autoridades de niveles superiores sobre las locales. Esta tutela delimita la autonomía, si bien generalmente se trata de un control de la legalidad *ex post*; es decir, que se controla a través de la vía judicial la legalidad de las decisiones que se hayan tomado desde el nivel local<sup>17</sup> (Cosejo de Europa, 2007; Colino, 2013a). Pero además de la tutela legal, se da el caso de la existencia de la tutela financiera, que es la que no permite a las EELL tomar sus propias decisiones en materia económica, dado que dependen en ese ámbito de alguno de los niveles superiores (Anderson, 2010). El análisis de ambos tipos de tutela resulta necesario para esta investigación dado que ayudará a la comprensión de la situación de las EELL y a su capacidad de autonomía y de poder.

## **2.2. La forma de abordar la cuestión: la metodología**

Para determinar los niveles de poder y autonomía que poseen las EELL, conviene realizar previamente un análisis detallado de los elementos que pueden influir en la capacidad económica de éstas. Resulta interesante realizar una aproximación de la batería de indicadores que se van a utilizar y que, posteriormente, servirán para su aplicación en el caso de estudio.

Así, en este apartado se aglutinarán las fuentes de información utilizadas y que servirán para la generación de todos aquellos indicadores que se van a analizar y que, por tanto, determinarán cómo comprobar cuál es la situación de autonomía de las EELL. Así como en el ámbito del poder local y cómo medir el poder existente en éstas, a lo largo de la investigación se han ido haciendo referencia a determinados elementos que será utilizados como indicadores para comprobar la situación de las EELL y que servirán

---

<sup>17</sup> Marcou y Wollman (2007) señalan las diferencias existentes entre los diferentes países de la Unión Europea a este respecto y en los supuestos de suspensión de decisiones. No se ha optado por su comentario dado que supera el ámbito de análisis de esta investigación.

de guía para conocer la situación existente en el caso de estudio para esta investigación.

Para poder proceder al análisis completo de los diferentes indicadores, se ha desarrollado un trabajo de campo que ha incluido el rastreo y análisis de bases de datos económicas que contuvieran la información referente a los presupuestos de ingresos y gastos detallados por parte de las diferentes administraciones implicadas en esta investigación. Para los apartados que tocan diferentes Estados de manera comparada, se ha procedido a obtener información de diferentes organizaciones que se encargan de la realización de estudios de carácter económico como son el Banco Mundial, la OECD, la National League of Cities y la Comisión Europea; además de complementarlo con los datos provenientes de páginas web gubernamentales para algunos de los casos.

De la misma manera, en el ámbito jurídico se ha analizado la legislación existente tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, con especial atención a la legislación que regula las EELL. De la misma manera, se ha procedido al análisis de los textos legales que estructuran el estudio de caso, así como la regulación referente a las municipalidades vascas. Por ello, se ha procedido a estudiar la Constitución, la LRBRL, la LHL, los 17 Estatutos de Autonomía de las CCAA, así como la Ley de Territorios Históricos de la CAPV y los proyectos de Ley municipales existentes en esta comunidad.

Siguiendo el mismo orden de exposición existente para el global de esta investigación, se va a proceder a desgranar las diferentes fuentes analizadas y cómo éstas van a ser utilizadas para la creación de los indicadores fruto de los cuales se llevará a cabo la comprobación de las hipótesis planteadas.

Introducidos en los apartados anteriores, se comentarán los diferentes elementos que van a ayudar a comprobar cuáles son los niveles tanto de autonomía como de poder existentes en el ámbito local así como las fuentes de las que se obtienen los datos que serán analizados.

En cuanto al primero de los apartados, que versa sobre lo tocante a las relaciones fiscales y el funcionamiento de las EELL, uno de los primeros indicadores que aparecen mencionados en el desarrollo de esta investigación es el referente a la legislación marco existente a nivel estatal en la que se encuadran las EELL. La existencia de una normativa exhaustiva que delimite los ámbitos de actuación y competencia del ámbito local también resulta en un indicador de la autonomía local. Esto conlleva que a mayor constricción legislativa, menos capacidad de las EELL para poder hacer frente a determinados conflictos; si bien, la apertura también les puede dejar en una situación de vulnerabilidad ante el contexto político existente en cada momento. Tres son principalmente las fuentes legales de las que se bebe en este análisis: la Constitución Española de 1978, la LRBRL y la LHL.

Además, va de la mano, al formar parte del mismo marco jurídico, de la legislación autonómica existente, dado que para el caso de una región que forma parte del Estado español la competencia en materia del ámbito local es concurrente, y por tanto cabe comprobar cuál es el peso que las EELL poseen en los Estatutos de Autonomía. Para ello, se ha recopilado y analizado la información existente en materia local en los Estatutos de Autonomía de las 17 CCAA y se procederá a establecer una clasificación entre las categorías Alta, Media y Baja, haciendo referencia estas al grado de exhaustividad regulativa existente y la presencia de las municipalidades en los documentos legales rectores de las CCAA.

Cabe destacar que los conceptos de RIG así como de federalismo que se analizan en esta investigación, describen las relaciones complejas que existen entre las diferentes unidades de gobierno. La complejidad se amplía cuando la existencia y el día a día de alguno de los niveles territoriales está condicionada por la legislación proveniente de otro de los niveles (Macey, 1991). El hecho de que las EELL deban de rendir cuentas a niveles superiores será catalogado como un indicador de falta de autonomía.

El primero de los indicadores que se utilizarán para poder proceder a la medición del poder local será el referente a las competencias exclusivas frente al resto de competencias. Los EELL ejercen competencias propias y delegadas bien del sector público estatal, bien del intermedio. Así, el enfoque práctico consiste en contemplar el gobierno local como un proveedor de servicios para habitantes locales, que se encuentran demasiado alejados de las decisiones que se toman en otros centros de poder más lejanos (Colino, 2013b).

Se entiende, de esta manera, que en la medida que las EELL poseen un mayor número de competencias exclusivas, esto les dota de un mayor capacidad de actuación y, por lo tanto el poder que pueden detentar es mayor. Unido a este indicador se encuentra el referente a las capacidades que pueden poseer en dichas competencias. A la hora de medir el poder local resulta relevante conocer cuáles son las competencias que poseen y cómo pueden gestionarlas.

Otro de los indicadores de poder local, y para la elaboración de este trabajo puede que uno de los más importantes, es el referente a la capacidad para tomar decisiones. Y es que ante la pregunta sobre qué potestades poseen las EELL, cabe utilizar el indicador sobre si detentan o no capacidades legislativas, de actuación (capacidad de maniobra) y de reestructuración del ámbito local. Así, en la medida en que se responda afirmativamente a estas cuestiones, la autonomía de las EELL irá en aumento.

Estos indicadores se medirán en el caso de estudio de una forma idéntica, ayudando a revelar la foto actual de las EELL vascas. Para ello, en un primer momento se realizará un análisis de cuál es la organización administrativa de la CAPV y se procederá a estudiar los diferentes textos legales que conforman el marco jurídico de la comunidad y que regulan su funcionamiento y relación entre las diferentes unidades de gobierno. Para ello, se ha empleado la legislación vigente en la CAPV referente a su estructura y organización así como la referente al nivel local y al municipal:

Estatuto de Autonomía, Ley de Territorios Históricos y Proyecto de Ley Municipal.

Entrando en materia de índole económica, se utilizará la figura referente a los recursos propios. En la medida que las EELL puedan obtener un mayor número de recursos propios, esto las dota de mayores capacidades para poder hacer frente no sólo a las situaciones coyunturales económicas, sino también a diferentes imprevistos. Para ello, el indicador que se utilizará en esta investigación es el referente a porcentaje del presupuesto que proviene de recursos propios.

Es necesario matizar el primero de los indicadores dado que, si a pesar de que las EELL poseen un gran número de competencias exclusivas, posteriormente éstas no pueden legislar al respecto o establecer mecanismos de financiación para un correcto desempeño de sus tareas, se encontrarían constreñidas dichas competencias y, por lo tanto, serían meras ejecutoras de lo que proviene de otro nivel administrativo o de gobierno. Hay que recordar que la teoría económica busca defender la bondad de la existencia de cierto equilibrio entre el poder de ingresar y el de gastar. Sin embargo, ceder ciertas capacidades impositivas podría provocar distorsiones en la política económica en relación al uso de los recursos, añadiendo costes significativos a su gestión (Oates, 1972).

En la misma línea se situaría el indicador referente al porcentaje del presupuesto que se recauda por parte de las EELL. Es decir, a cuánto dinero proviene directamente de la recaudación propia de los Ayuntamientos y no de otro tipo de participación, subvención o ayuda, o acudiendo al endeudamiento ni al recurso urbanístico, lo que ayudará a dibujar la situación de autonomía económica que poseen los consistorios. Como se ha apuntado y en palabras de Wollmann, „*the share of the municipal level's total revenue as compared to the public sector's total revenues [...] can be seen to indicate the scope of functions which the municipal levels need to finance from their total revenues*” (Wollmann, 2012: 49).

En referencia a los indicadores de índole económica que se han desglosado en los párrafos superiores, se utilizarán los datos económicos disponibles en las diferentes Instituciones (tanto autonómicas como estatales) que se encargan de elaborar los diferentes Presupuestos o recopilar datos presupuestarios globales. Así, se analizarán los datos presupuestarios recopilados desde el Ministerio de Hacienda y Administración Pública, referentes a la situación económica municipal y también de otras EELL como las Diputaciones Forales y sitios en su página web. De la misma manera, también se compilarán y estudiarán aquellos presupuestos disponibles referentes a las Instituciones vascas como el Gobierno Vasco, las diferentes Diputaciones Forales y las Corporaciones locales que hacen accesible de manera detallada su partida de ingresos y gastos anuales. Finalmente, para los datos provenientes de los Estados que se compararán, se han utilizado fuentes secundarias y organizaciones internacionales para la compilación de datos correspondientes a los Estados comparados (World Bank, OCDE, Australian Government, Canadian Government, National League of Cities).

En el área de los gastos también se puede utilizar un indicador que referencia cual es la posición de las EELL en relación al resto (o al gobierno central generalmente); éste es el porcentaje de gasto que se realiza a nivel local en relación al implementado en el computo total del Estado. Así, en la medida en que este porcentaje sea mayor, se entenderá que la autonomía de las municipalidades es también mayor. Esto es así dado que les permite ejercer su acción en un importante número de acciones, o bien, el volumen de dinero que optan a manejar se incrementa, lo que les permitiría capacidad de actuación ante diferentes circunstancias (Colino, 2013b).

En el ámbito del gasto, también se halla un indicador interesante, como es el gasto local por habitante. Este dato, de manera comparado, permite comprender cuál es el poder local en relación al gasto que implementan en su merindad. Pero además, hay que matizarlo conociendo cual es la posibilidad de las EELL de alterar dicho volumen de gasto. Esto sí que dota

de una imagen clara de cuál es el poder que poseen las municipalidades en el ámbito del gasto.

Entrando en el segundo de los bloques, el referente a la línea de flotación de la autonomía y que versa principalmente sobre la distribución de las transferencias, para su análisis se usará el porcentaje del presupuesto local que proviene de las transferencias; y es que esto también resulta una imagen clara de la autonomía económica que las EELL poseen. V es que según Rosen (1985), existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias y que suelen ser utilizadas para compensar las desigualdades existentes entre los municipios; si bien, se corre el riesgo de que sean utilizadas con tinte político, y en muchos casos ha surgido el denominado como efecto adherencia, identificado como un problema de 'ilusión fiscal' (Cadaval Sampedro, 2001). Por ello, resulta muy relevante proceder a la medición de la dependencia como un claro ejemplo de la autonomía local.

El último de los indicadores a analizar relacionado con el ámbito económico será el índice de autonomía local. Dicho índice el cual varía entre -1 y 1, siendo el primero representante del caso de autonomía nula, y el segundo su antítesis, la autonomía total de los EELL. De la misma manera, cuanto más cercano el dato sea a 0, indicaría un equilibrio entre gastos e ingresos. Para la elaboración de la escala se han utilizado los niveles de gasto e ingreso propio total del ámbito local en cada uno de los casos analizados.

Finalmente, otro de los elementos para medir el poder local que se utilizarán es la capacidad de influir en la toma de decisiones. Para poder medir dicho elemento, el indicador empleado es el de la existencia de mecanismos de cooperación y de toma de decisiones conjunta en donde los diferentes niveles gubernamentales pueden llegar a acuerdos para la implementación de diferentes políticas. Pero la existencia de éstos no es únicamente válida para determinar el poder que poseen las EELL; para poder realizar un buen análisis, es necesario conocer como dichos

mecanismos se encuentran estructurados y cuál es el peso de las municipalidades en los mecanismos.

Para ello se ha realizado un análisis de los mecanismos y herramientas que existen tanto a nivel comparado como en caso de estudio. Así, se ha analizado las comisiones y convenios existentes en la CAPV en función de cada uno de los departamentos y se han procedido a su categorización en función de referencias bibliográficas. Por último, se han recopilado las Decisiones de la Comisión Arbitral referentes a cuestiones de competencia por la regulación del ámbito local en la CAPV.

De la misma manera que se ha realizado para el estudio comparado, todos los datos económicos que serán utilizados se encuentran dentro del período temporal detallado en los diferentes apartados de este trabajo, que comprende los años que van desde 2009 hasta 2012; de esta forma, se permite añadir una comparación final global a la situación del País Vasco en perspectiva no únicamente con el Estado español, sino también con el resto de Estados analizados en los diferentes apartados comparados de esta investigación.

A modo de resumen, la siguiente Tabla 3 ofrece la totalidad de los indicadores que se van a utilizar y cuál de los dos ámbito a analizar se van a medir a través de ellos. De la misma manera, también se ha incluido la unidad en la que se realizará la medición de los indicadores para poder conocer de manera clara cuál es la situación respecto a la autonomía y al poder local.

**Tabla 3. Resumen de indicadores**

<b>Indicador</b>	<b>Medición</b>	<b>Unidad</b>	<b>Ámbito a medir</b>
Normativa superior exhaustiva	La existencia de una normativa delimitadora y su exhaustividad.	Alta/ Media / Baja	Autonomía Local
Dependencia legal y administrativa	Nivel con tutela financiera o legal.	Si existe o no	Autonomía Local
Competencias del nivel local	Competencias exclusivas frente al resto.	Numero de competencias	Poder Local
Recursos propios	Ingresos propios no dependientes de otras unidades.	Porcentaje de ingresos propios sobre el total	Autonomía Local
Imposición total	Impuestos locales y supeso.	Porcentaje de imposición local sobre el total	Autonomía Local
Capacidad de toma de decisiones	Capacidades actuación, reestructuración y dependencia legislativa.	Sí/ No y de quién a los tres procesos	Autonomía Local
Gasto local	Relación entre el gasto local y el global.	Porcentaje de gasto local respecto al total	Autonomía Local
Gasto local	Gasto local por habitante.	Gasto percapita en euros	Poder Local
Influencia en la toma de decisiones	Presencia y poder de las EELL en mecanismos de toma de decisiones conjunta.	Formales/ Informales	Poder Local
Dependencia económica	Transferencias de otras unidades de gobierno.	Porcentaje de transferencias de otros niveles	Autonomía Local
Índice de autonomía	Índice de autonomía local.	Valor entre -1 y 1	Autonomía Local

Fuente: elaboración propia



## **Capítulo 111: Relaciones fiscales y funcionamiento de los Entes Locales**

A lo largo de este capítulo se va a desgranar el funcionamiento de las EELL tanto en el Estado español como en diferentes países de manera comparada. Para ello, en un primer momento se comprobará cuál es la situación en materia de la competencia del ámbito local, para poder constatar después el ámbito de los ingresos y los gastos de las municipalidades. Si bien, todo esto se encuentra englobado en las RIG y las teorías del federalismo fiscal, que establecen diferentes visiones de la separación de niveles de gobierno en materia económica.

Así, la tradición teórica del federalismo fiscal descansa en la concepción general de que debe de existir un marco de funcionamiento entre los diferentes niveles de gobierno en donde se dan los mecanismos fiscales adecuados en cada uno de ellos para que todos puedan cumplir las funciones que les han sido asignadas (Musgrave, 1959; Oates, 1972, 1999). Pero previamente a desgranar este concepto, es necesario comprender que la economía no funciona como un ente libre, sino que el sector público interviene en ella de múltiples maneras buscando evitar la falta de equidad, ineficiencia y mala distribución. Varios autores (Keynes, 1936; Musgrave, 1959; Oates, 1972; Musgrave y Musgrave, 1994) ya definieron dichos problemas en base a las tesis económicas clásicas y concluyeron

que *"el mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas"*, y que por lo tanto *"es necesaria una política económica pública para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos"* (Lagos Rodríguez, 2001: 6). De esta manera, se interviene en la economía a través de diferentes mecanismos, como la estabilización, la adecuación de las asignaciones de bienes y servicios a determinados niveles administrativos y de gobierno y la ecualización entre niveles (Letelier, 1993; Oates, 1999)

Sin embargo, la intervención estatal en la economía en diversos niveles de gobierno sucede no sólo en los países que políticamente se autodenominan federales, sino en todos aquellos descentralizados, de modo que exista un reparto de poderes entre distintos niveles de gobierno para tomar decisiones económicas públicas, ya que toda descentralización de funciones entre diferentes niveles de gobierno implica una financiación adecuada al grado de competencias que se posea (Giménez Montero, 2003; Cantarero Prieto, 2004; Coronas Guinart, 2008). V es que la forma política resulta intrascendente, *"con tal de que exista descentralización; es decir, atribución a distintos niveles de gobierno de la capacidad para tomar decisiones independientes mediante la llamada división vertical del poder"* (Coronas Guinart, 2008: 20). Esta división vertical del poder también se produce en España, en el que se identifican tres niveles de gobierno: el estatal, el autonómico y el local. En Comunidades como la vasca, además, se debe de tener en cuenta la existencia de un cuarto nivel como son los Territorios Históricos, ya que no pueden asimilarse al resto de provincias españolas debido a su poder normativo y la capacidad tributaria y recaudatoria de la que gozan.

Si bien, como más adelante se expondrá, la autonomía financiera y las capacidades de gasto de las diferentes unidades territoriales no vienen asegurados por la teoría económica, sino que cada Estado es encargado de regular de una determinada manera las competencias no sólo de ingreso sino también de gasto de las diferentes unidades de gobierno. Por ello, para comprobar su adaptación al federalismo fiscal, de cada Estado se

puede analizar la "Constitución fiscal" (Shah, 2008; Broadway y Shah, 2009), término que hace referencia a tres grandes componentes como son la asignación de responsabilidades funcionales o de gasto; la distribución de potestades tributarias; y un sistema de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Generalmente, esta constitución se haya dentro de las Constituciones Políticas de los propios Estados.

Esta línea se halla una de las definiciones más completas en lo que al federalismo fiscal se refiere es la realizada por Anderson;

*"El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento y el gasto de lo ingresado. Se analiza el funcionamiento de estos sistemas y se intenta ofrecer un marco de principios para evaluarlos. El estudio del federalismo fiscal puede ser también relevante para la organización fiscal en regímenes descentralizados que no son estrictamente federales"* (Anderson, 2010: 20).

Como ya se ha apuntado anteriormente, el desarrollo de prácticas que encajen en el seno de este marco investigativo no se reduce únicamente a aquellos países autodenominados federales; sino que también existen en países no definidos propiamente como tal, pero en los que sí que existe una división territorial vertical. De esta manera, y para el desarrollo de esta investigación, se considerará como federal a *"cualquier sistema político que suponga una real distribución vertical de la capacidad para tomar decisiones económicas públicas"* (Giménez Montero. 2003:21).

A la hora de estudiar el sistema federal fiscal de los diferentes estados. el núcleo de la cuestión se encuentra *"claramente en la recaudación y el gasto de las federaciones"* (Anderson, 2010: 20). Puede, también centrarse en un estudio sobre quién detenta las competencias para incrementar diferentes tipos de impuestos. pero puede considerar también la recomendación de una distribución concreta de las competencias tributarias. De la misma

manera el gasto y los ingresos compartidos son un tema fundamental, así como cómo son tomadas las decisiones fiscales.

Si bien es cierto que no se encuentra un sistema modélico de federalismo fiscal, la elección que se tome dependerá del valor y de la interpretación de diferentes criterios (Anderson, 2010). Así, los modelos existentes pretenden regular las relaciones económico-financieras entre distintos niveles de gobierno, así como distribuir las funciones del sector público entre ellos corrigiendo los desequilibrios verticales y horizontales que puedan producirse (Coronas Guinart 2008). De esta manera, *"permite un sistema de gobierno más receptivo en el sentido de que los diferentes gobiernos pueden responder a las prioridades particulares de su población"* (Anderson, 2010: 26), como es el caso de los gobiernos locales dada su cercanía a la población. Para el estudio de caso de la CAPV aquí planteado, sí que se regulan legalmente las relaciones económico financieras entre dos de los niveles de gobierno. además de existir mecanismos correctores de desequilibrios destinados al gobierno local.

A pesar de no existir un modelo ideal, autores como Mathews (1986) o Bosch y Duran (2008) exponen la existencia de dos tipos de sistemas de financiación en países con modelos descentralizados de gobierno. Éstos serían el de separación de impuestos y el de impuestos superpuestos. El primero de ellos hace referencia a la situación en donde diferentes niveles de gobierno y administración poseen tipos de imposición diferentes y diferenciados; mientras que en el segundo de los casos, los impuestos implementados por alguna unidad de gobierno pueden solaparse con aquellos existentes en otras (Oates, 1999). El encaje de la CAPV se correspondería con este segundo modelo, en donde únicamente dos niveles tienen capacidad impositiva y la realizan en materias diferenciadas.

En contraposición a la ausencia de un modelo ideal. la teoría del federalismo fiscal suele admitir ciertos consensos sobre las cuestiones relativas a la proporción entre la distribución de las competencias de gasto y del poder tributario entre los distintos niveles de gobierno, a la

distribución concreta de las competencias de gasto y al reparto concreto del poder tributario. En cuanto al primero de ellos, referente a la distribución de competencias entre los distintos niveles, ésta debe de ir acompañada de los recursos necesarios para poder ejercerlas. La segunda, relativa a la distribución de las competencias de gasto, debe de atribuirse preferencias al gobierno central para la función de distribución (de la riqueza o de los bienes entre los diferentes niveles) y estabilización (logrando equilibrio entre los niveles), dado que éste es quien "*mejor puede resolver los problemas*" (Dates, 1977: 31) en esos aspectos, y a los gobiernos subcentrales para la función de asignación, definiéndose la superioridad del gobierno central para desarrollar, con mayores posibilidades de éxito, las políticas estabilizadoras y redistributivas (Dates, 1977); mientras que se recomienda la provisión descentralizada de los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, sí que parece necesario que la función redistribuidora sea llevada a cabo por el gobierno central. ya que se supone el más adecuado para poder especificar ese principio de equidad propio de la justicia distributiva. En lo referente a la estabilización, las teorías sostienen que el mejor posicionado es el gobierno central gracias al control que puede ejercer a través de las políticas presupuestarias y monetarias.

Por último, en cuanto a la distribución del poder tributario, resulta capital para que todos los niveles se puedan financiar de una manera adecuada y para que se corresponda con los referentes gastos públicos que cada nivel detente. De la misma manera, esto ayuda a describir cuál es el grado de autonomía financiera de los entes subcentrales respecto del gobierno central.

En la línea de la determinación de la autonomía financiera, existen cinco fórmulas que tratan de suavizar la competencia fiscal vertical a través del ingreso (Mathews, 1986; Letelier, 1993; Dates, 1999; Shah, 2008) y de cuya implementación dependerá dicho grado de autonomía. La primera haría referencia a la utilización de gravámenes separados en cada uno de los niveles de gobierno, pero la recaudación se realizaría de manera conjunta;

de esta manera el nivel superior es el encargado de la recaudación total y de destinar a cada subnivel una participación recaudatoria (Giménez Montero, 2003).

El segundo hace referencia a la utilización de los mismos impuestos o con una base imponible similar en diferentes niveles pero permitiendo la existencia de una deducción en los impuestos del nivel superior en base a los impuestos pagados por el inferior y a través de una serie de fórmulas que determinarán el total a pagar (Cantarero Prieto, 2006). El tercero funciona de una manera similar al anteriormente expuesto, sirviéndose de una fórmula cuota a través de la cual se determina la cuantía a pagar al nivel superior (Broadway y Shah, 2009).

La cuarta de las fórmulas sería la existencia de un único sistema fiscal en el nivel central, pero se permite que los niveles inferiores establezcan una serie de recargos a los impuestos centrales como forma de financiarse autónomamente. Finalmente, el quinto y último hace referencia a la existencia, al igual que en el anterior, de un único sistema fiscal en un nivel inferior al central el cual, en base a criterios como la recaudación por territorio (tax sharing) o a variables económico-demográficas (revenue sharing), procede a la repartición entre los diferentes niveles de gobierno subcentrales (Giménez Montero, 2003; Broadway y Shah, 2009). El caso de la CAPV tiene un encaje más complicado con estos cinco modelos; si bien, el que más se le asimila sería este último a pesar de que la recaudación la realizan los gobiernos subcentrales que después redistribuyen a los niveles inferiores y al superior, a pesar de que los ayuntamientos poseen capacidad impositiva pero no regulativa al respecto.

En lo que al gobierno local se refiere, su magnitud y la importancia que desempeña en los diferentes Estados varía en función de éstos. De la misma manera, el nivel de ingreso que este nivel detenta no es equiparable en los Estados federados y en los unitarios, siendo mayor el volumen en estos últimos. *"As might be expected the presence of state or provincial governments diminishes the role of both centre and local governments to*

orne degree" (McMillan, 2008: 250). En su estudio de 2008, McMillan establece como en los países federales, el porcentaje de Producto Interior Bruto (PIB) referente al ámbito local se establecía en 7,2%; mientras que en aquellos países considerados como unitarios, esta cifra prácticamente se doblaba (14%)<sup>8</sup>.

Este primero de los elementos analizados que ayudará a la consecución de los objetivos planteados en esta investigación, se puede establecer de antemano varias cosas. La primera hace referencia a la situación de partida del nivel local en los países considerados unitarios y en los federales. con una clara desventaja de estos últimos. Y lo segundo incluiría la ubicación del nivel central dentro de las fórmulas de competencia fiscal vertical. incluyendo a la CAPV en la quinta, mientras que el caso del Estado español se encuadraría en la primera. Esto supone una clara diferencia dado que en para el caso estatal, la competencia horizontal es escasa ya que todas las unidades subcentrales se encuentran en los mismos parámetros y recae sobre el nivel central la participación del resto en la recaudación. Por su parte, para la CAPV la situación es más ventajosa dado que el reparto se realiza desde el nivel intermedio, con la facilidad de acceso a los contribuyentes del territorio en cuestión y la necesidad de llegar a acuerdos entre los diferentes niveles para el reparto de lo recaudado. Además, también se extrae la existencia de un criterio racional de reparto competencia! entre las diferentes unidades administrativas y de gobierno que lleva a una forma eficiente de gestionar los recursos y de solucionar las demandas de la ciudadanía.

De esta manera, una vez establecido el marco investigativo en el que este trabajo se desarrollará, se procederá a su aplicación a los objetos de estudio. En un primer momento se analizará la situación actual tanto en el Estado español como de manera comparada para. finalm ent e poder

---

<sup>8</sup> Veáse McMillan , 2008. La tabla 7.2 (p.251) refleja el porcentaje de gasto dividido por niveles de los países seleccionados para su estudio. También arroja datos sobre el porcentaje de gasto del Gobierno central y local en relación al PIB. Pa1q el caso español, el gasto local ascendería al 6,5% del PIB.

aplicarlo y, por lo tanto entender, la situación del principal objeto de estudio de esta investigación, la CAPV.

El siguiente paso para proceder a comprobar la situación de las EELL es comprobar quién toma las decisiones respecto al nivel local así como cómo se produce el ingreso y el gasto en ese nivel. Para ello se va a proceder a desgranar cuál es la situación existente a nivel teórico primero, cuál es la situación en otros Estados y, finalmente, cómo se organiza el Estado español en relación a estos tres elementos capitales para el avance de esta investigación. En el primero de los elementos se hará referencia a qué nivel de gobierno posee las capacidades de gestionar y modificar el nivel local. En cuanto a las capacidades de ingreso, se analizará cuál es la situación en materia de capacidades fiscales de los EELL. Finalmente, en relación al gasto, se profundizará en cuál es la situación en niveles de gasto de los diferentes Estados analizados.

### **31. . ¿Dónde se toman las decisiones locales?**

A lo largo de este subapartado se va a determinar en qué nivel de gobierno se dirimen las cuestiones referentes al ámbito local y qué capacidades poseen éstos. Así, a través de la utilización de datos comparados, se podrá comprobar la existencia diferentes dicotomías en relación al ámbito local. Así, por un lado se da la relacionada con la fórmula de organización del Estado, la cual enfrentaría a los países de corte unitario con aquellos que poseen una estructura federal.

Por otro lado se encontrarían aquellos en los que, indistintamente de su organización estatal, las competencias referentes al nivel local recaen sobre el nivel central frente a aquellos en los que las posee un nivel subcentral o regional. Finalmente, se podría distinguir entre aquellos regímenes abiertos y los cerrados. En los primeros las EELL poseerían mayor capacidad de acción, mientras que en los segundos sus

competencias se encontrarían más constreñidas bien por una estricta tutela por una legislación exhaustiva.

Así, el primer elemento a analizar serán las competencias en relación a la regulación del ámbito local. Gracias a éste, se puede establecer qué unidad de Gobierno está capacitada para definir las diferentes materias relacionadas con las EELL. En este apartado la cuestión referente a la forma de organización del Estado que se analice resulta importante. Así, se verá la diferencia entre aquellos estados que se consideran federales con aquellos unitarios. De la misma manera, en el caso de los primeros, se determinará qué nivel es el que tiene competencia sobre la regulación de la autonomía local, si el central o el intermedio. Finalmente, en aquellos considerados como unitarios, se expondrá la diferencia entre aquellos que se pueden catalogar como abiertos (la legislación al respecto es más laxa) y aquellos que son cerrados (menos capacidad de maniobra para las EELL). Si bien, cuando se aborda la responsabilidad de legislar sobre la autonomía local, no sólo se puede consultar la Constitución o la norma suprema en la que se dirime la distribución territorial del poder, sino también las normas de los entes subcentrales.

Como ya ha dejado en descubierto el análisis de las RIG, en esta línea varias investigaciones han descubierto la voluntariedad de muchos gobiernos centrales y subcentrales de legislar en áreas que tocan no únicamente a materias específicas propias del ámbito local, sino también al propio nivel local (Macey, 1991; Jessop, 1995; Boyne, 2000). Fruto de este análisis se podrá exponer cuál es el grado de presencia constitucional del ámbito local así como determinar cuál es nivel territorial (central, federal o regional) que tiene potestad para regular las diferentes figuras de los EELL.

De esta manera, la siguiente Tabla 4 ayuda a acercarse a los diferentes países aquí estudiados para comprender cómo se estructuran internamente y, por lo tanto, cuál es la relevancia que poseen los EELL en su organización interna. Así, en la tabla se muestra cuál es la configuración del Estado de los diferentes países aquí comparados.

**Tabla 4 . Organización en diferentes Estados**

Federal	Federo- regionalismos <sup>19</sup>	Unitario
Alemania	España	Reino Unido
Australia		
Austria	Italia	Suecia
Canadá		
Estados Unidos		

fuelle: Elaboración propia.

Así. comenzando por el nivel local germano *"is rooted in its relative distance from the state insofar as it focuses on self-government of the people that live within the area of the entity. It is for local self-government via the local residential community (not state government at the local level) to reach decisions regarding development schemes, cultural, recreational and social infrastructure, providing specific services such as water supply, local transport, fire brigade, and managing its administration and staff."* (Frenzel 2013: 97). De esta manera, tanto su poder legislativo como su autonomía quedan delimitados a las áreas que le son propias. Si bien, la existencia de municipalidades se encuentra garantizada institucionalmente por la constitución, la legislación referente a las municipalidades es materia de los diferentes Lander, siendo ellos quienes deciden cómo repartir las competencias y, por lo tanto, viéndose los municipios supeditados a este nivel administrativo y no existiendo ley del gobierno central al respecto.

En la misma línea de organización del Estado, Austria se divide en Lander (al igual que en Alemania) y nivel local (Gemeinden). En el caso austríaco, los municipios no tienen ningún poder legislativo, situándose únicamente como cuerpo administrativo y dependiendo de los Lander,<sup>11</sup> si bien poseen un derecho constitucional para el autogobierno, recogido de dos maneras diferentes,<sup>11</sup> *on the one hand, with regard to territorial self-government of the*

<sup>19</sup> Término utilizado por G. Trujillo (1979) y que sirve para abarcar los casos italiano y español dado que no se conforman como países políticamente federales al uso pero sí que se dotan de una estructura territorial cuasi-federal para sus diferentes regiones.

*municipalities and, on the other hand, with regard to non-territorial or personal forms of government such as professional, social and cultural government"* (Eberhard, 2013: 2).

Saliendo de los países formantes de la Unión Europea y siguiendo con la primera de las organizaciones de Estado citadas en la anterior tabla, se aborda ahora el caso canadiense, que se configura como **un** estado federal asimétrico y cooperativo, con monarquía constitucional y democracia parlamentaria. Está conformada por diez provincias y tres territorios y no existe mención alguna hacia los EELL en su Constitución, dado que son responsabilidad de las provincias; si bien, suponen más de 4.700 municipios. Con todo, existen diferencias entre aquellas unidades administrativas sub-estatales en referencia a que *"las provincias gozan de una amplia autonomía y tienen atribuidas competencias importantes. Los territorios, por el contrario, son divisiones administrativas no reconocidas en la Constitución, con un nivel de autonomía mucho menos que el de estas y una mayor dependencia fiscal del Gobierno federal"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 167). En materia municipal, serán las provincias quienes determinen qué competencias les corresponden, variando enormemente en cada caso.

Continuando en el continente americano, el caso Estados Unidos es el paradigma del gobierno federal ya que es el más antiguo que existe, puesto que fue fundado a finales del siglo **XVIII** y ha mantenido invariable su funcionamiento a pesar de la inclusión de territorios nuevos. Además de los 50 Estados y el Distrito de Columbia que conforman la federación, existen diferentes niveles subestatales como condados, municipios, distritos escolares, etc. los cuáles varían en función de cada uno de los Estados miembros. En su Constitución se reflejan las competencias que posee cada nivel de Gobierno, si bien únicamente quedan de manera exclusiva para el gobierno federal *"la defensa nacional, la moneda y el comercio entre estados y con otros países"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 239); el resto de áreas quedan en manos de los diferentes Estados u otras unidades subestatales. De esta manera, *"under the US constitution each*

*state has the power to establish and alter its own local government system"* (Boyne. 1992:341).

Para terminar con los Gobiernos federales. el último caso aquí estudiado será el de Australia. Es una federación formada por seis estados y dos territorios, además de existir alrededor de 700 municipios que no se mencionan en la Constitución australiana. Varios son los autores (Nicholas. 2003; Watts, 2003; De la Fuente y Gundín, 2008; Tejerizo, 2009) que destacan que Australia *"has been a pioneer among federations in developing forma equalization arrangements, and because in many respects it has been the model that has influenced most the subsequent Commonwealth federations"* (Watts, 2003: 113). V esta implementación ha constituido un acierto en la medida en que se han sabido servir de los mecanismos de los que dispone un estado federal para *"replicar algunas de las principales características de los países unitarios"* (Cantarero Prieto, 2004: 26). De esta manera. en el caso australiano, los Estados federados disponen de determinadas competencias entre las que se haya el de regular y supervisar el nivel local.

Avanzando al grupo de países federo-regionales, únicamente se comentará el caso italiano, dado que sobre el español se disertará en cada uno de los apartados posteriores de esta investigación. Así. la República italiana se estructura a través de su constitución de 1948 como un estado policéntrico. Los diferentes niveles administrativos italianos se encuentran regulados por el principio de autonomía el cual otorga considerables derechos a las autoridades locales. Además, al Estado se le enfatiza el hecho de transferir a los niveles locales tantas capacidades como pueda, al menos en términos administrativos. Sólo el Estado y las Regiones tienen capacidades para legislar. *"The distribution of legislative functions formed the object of article 117 and 118 of the constitution. The basic criterion for the distribution of the administrative functions was the 'principle of parallelism'. According to this principle. the tier of government that had legislative power on a given subject matter. a/so had (in principle) the administrative functions related to that subject matter."* (Villamena. 2013: 189). En la práctica. las

regiones tratan de gestionar tantas cosas como pueden en su ámbito, para no ceder dichas competencias a los municipios. Con la reforma constitucional de 2001, se fortaleció el poder del ámbito local italiano. Es el Estado quien dispone de la competencia legislativa exclusiva en el ámbito de las autoridades locales.

Centrándose ahora en el último de los bloques expuestos en la tabla, restan los dos países considerados como unitarios. Así, siendo el Reino Unido el primero mencionado, cabe destacar que los autores sostienen que es más unitario que federal (Heald y Mcleod, 2003; Varney, 2013). Sin embargo con los procesos llevados a cabo desde 1999 conocidos como *'devolution'*, se ha ido asimilando cada vez más a los modelos descentralizados. Lo primero que hay que tener en cuenta es que este proceso es asimétrico, dado que se extiende a las regiones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, pero sin embargo se ha mantenido fuera de él a Inglaterra. Además, *"the powers available to, and the functions of, the devolved administrations are different in each case"* (Heald y Mcleod, 2003, 67). El ámbito local no posee ningún derecho protegido especialmente por Ley, al no dotarse el Reino Unido de una constitución escrita al uso. Además, el parlamento británico tiene la capacidad para quitar, reestructurar o reorganizar cualquier parte del gobierno local. Sin embargo, con el proceso de *'devolution'*, ese poder se ha visto limitado dado que Escocia, Gales e Irlanda del Norte ya han regulado en materia de ámbito local en sus territorios (Varney, 2013). De esta manera, queda en mano de los *'gobiernos devueltos'* aumentar el marco de actuación y capacidades de los gobiernos locales.

Finalmente, Suecia es un país unitario que, a pesar de ello, descentraliza las funciones administrativas en las regiones y los EELL (Persson, 2013). La organización territorial de Suecia está compuesta por dos niveles sub-estatales de gobierno desde la reforma constitucional realizada en enero de 2011 (Russo, 2012). De esta manera, el país escandinavo se organiza en 290 municipios o *Kommuner* y 21 provincias o *Landsting*. El hecho de ser un país unitario pero, aunque pueda parecer contradictorio, encontrarse

descentralizado administrativamente la gestión, provoca que las municipalidades deban de cumplir con los dictámenes de política nacional establecidos por el Gobierno central.

La ley en los diferentes países estudiados, y en algunos casos incluso la propia Constitución, otorga a las autoridades locales ciertas encomiendas a la hora de establecer impuestos, fijar el tipo de imposición, e incluso recaudar impuestos. Si bien, en la actualidad la tendencia avanza hacia erosionar el poder local de las autoridades locales beneficiando a niveles superiores como el regional o estatal (Consejo de Europa, 2007). Así, la siguiente tabla ofrece un resumen sobre cuáles son las capacidades que poseen los EELL en los diferentes países aquí estudiados. Se analizará la presencia de éstos en las Constituciones y qué nivel posee competencia de regular el ámbito local.

**Tabla 5. Competencia y Constitución**

Estado	Presencia en Constitución	Nivel de competencia
Alemania	Sí	Estado federado
Australia	No	Estado federado
Austria	Sí	Estado federado
Canadá	No	Provincia
EE.UU.	No	Estado federado
Italia	Sí	Gob. Central
Reino Unido	--	Región "devuelta"
Suecia	Sí	Gobierno Central

*Fuente: elaboración propia*

Cabe destacar que, para el caso del ámbito comparado no se ha añadido el indicador referente a la exhaustividad normativa. Esto es debido a que se está realizando una comparación en términos económico-jurídicos de diferentes países que no poseen una misma estructura territorial y que las competencias para regular al ámbito local varían en su distribución, por lo que una comparación entre regulación estatal o aquella proveniente del nivel subcentral no resulta correcta en términos metodológicos y puede dar lugar a inferencias erróneas para el desempeño de esta investigación. Habida cuenta de que el análisis de las leyes reguladoras de todas las

unidades subcentrales en materia local resulta fuera del objeto de análisis, ya que el principal propósito de este trabajo resulta comprobar la situación del estudio de caso. V es que *"la comparación de administraciones públicas adolece de una serie de problemas conceptuales y metodológicos, sobre la naturaleza de su objeto y la disposición de datos empíricos adecuados que hace difícil pasar del enfoque descriptivo y ser capaz de explicar por qué ocurren determinados fenómenos"* {Colino, 2013b: 20}.

Una vez visto la situación de manera comparada, resulta necesario conocer la situación en la que en la que se encuentra el Estado español. V es que a lo largo de su historia reciente, este ha mutado su estructura territorial desde un Estado asimilable a cualquier Estado centralista existente, hacia un modelo cada vez más federalizado, a pesar de sus constitucionales constricciones. Varios autores han intentado teorizar sobre las diferentes fases en torno al desarrollo del Estado Autonómico español; sin embargo, en este trabajo se utilizará la distinción elaborada por Ferrán Requejo (1999) y que se recoge en el texto de López-Aranguren {2002}.

Según este autor, el desarrollo del Estado de las autonomías ha seguido tres fases. Una primera que podría considerarse como constituyente, que transcurre entre 1978 y 1981, en donde se comprenden las negociaciones para la elaboración de la Constitución así como de los primeros Estatutos de Autonomía (y posteriormente los demás). La segunda fase correspondería a los años 1981 y 1992, haciéndose eco de los grandes pactos entre los dos principales partidos políticos (primero entre Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, y después de los últimos con el Partido Popular - PP). La última de las fases el autor la ubica entre 1993 y el 2000, época en la que el partido mayoritario en el Parlamento estatal necesitaba de los apoyos de los partidos nacionalistas catalán y vasco, firmándose una serie de acuerdos entre ellos. Como el propio López-Aranguren recoge, *"si seguimos aplicando el principio que utiliza Requejo [...] cuando el PP obtiene una mayoría absoluta de escaños en el Congreso"*, y al no necesitar acuerdo alguno para la gobernabilidad del

Estado, "puede haber comenzado una nueva fase" (López-Aranguren , 2002: 46).

Sin embargo. lo que se presuponía un modelo más unitario que federal, se ha ido convirtiendo en un Estado con cada vez mayores cuotas de descentralización. Pese a todo, esa multiplicidad de gobiernos no ha dado paso, al menos de una forma efectiva. a la consecución de foros en donde poder llevar a cabo la tarea del cogobierno. Así. tras 20 años de proceso autonómico, las características del actual Estado de las Autonomías podrían resumirse a la manera que Máiz utiliza.

*"1) la cristalización de un Estado casi-federal y multidimensionalmente asimétrico<sup>20</sup>. a pesar de consolidar un alto nivel de autogobierno; 2) presenta serios déficits institucionales en lo que a cogobierno o gobierno compartido multilateral respecta, lo que ha conducido a; 3) un desequilibrio institucional [...] motivado por el exceso de bilateralismo, [...]. y especialmente el hecho de que los partidos de ámbito estatal en el gobierno posean mayoría absoluta o precisen de apoyo parlamentario, a cambio de concesiones varias de recursos, de los partidos nacionalistas" (Máiz et al., 2002:381).*

Para el caso español, la Constitución establece que la regulación del ámbito local será una competencia compartida entre las diferentes CCAA y el Estado. Ello conlleva que será el Estado quien fije una legislación marco que posteriormente será desarrollada por cada una de las 17 entidades subnacionales dentro de los límites establecidos. En este caso, la regulación marco se corresponde con la LRBRL en materia de competencias y regulación, estructura y gestión de las EELL, y la LHL en materia de financiación e imposición local. Por su parte. cada una de las

---

<sup>20</sup> Estos mismos autores encuentran 3 elementos en donde se observa esa multidimensionalidad asimétrica. A nivel electoral, existe diferencia en las Comunidades Autónomas, tanto a nivel de sistema de partidos como de reglas electorales. En cuanto al acceso al estatuto de autonomía existen cuatro tipos, las de vía rápida, lenta, Navarra y Andalucía. Por último, a nivel fiscal, en general hay 2 regímenes: el Foral, y el común. Que este segundo sea igual para todos, homogéneo, es lo que se pretende (Cfr. Máiz et al.2002.)

CCAA ha podido o no incluir en sus Estatutos de Autonomía al nivel local, además de desarrollar, en el caso de que así considere oportuno, una Ley Municipal propia aplicable en su territorio.

Teniendo en cuenta el grado de exhaustividad existente en la regulación del ámbito local, medido a través del número de artículos destinados a esta materia y el contenido de los mismos (entendido esto como Provincias, Municipios u otros Entes supramunicipales existentes), se ha procedido a catalogar los 17 Estatutos de Autonomía en tres categorías diferentes. Éstas serían, alta, media o baja. en función del grado de regulación existente. De esta manera, el cuadro siguiente nos muestra las categorías con las Comunidades autónomas correspondientes:

**Tabla 6. Regulación del ámbito local en función del Estatuto de Autonomía**

<b>Alta</b>	<b>Media</b>		<b>Baja</b>		
Andalucía	Castilla y León	Baleares	Aragón	<b>Madrid</b>	País Vasco
Cataluña	Castilla-La Mancha	Canarias	Cantabria	Navarra	Asturias
C. Valenciana. <i>Fuente:</i>	Extremadura		Galicia	La Rioja	

Elaboración propia

En las Comunidades con una importancia alta. se encontrarían con un desarrollo exhaustivo del contenido a nivel Local. Por ejemplo, el caso andaluz regula no sólo las relaciones que deben de tener los distintos EELL entre ellos, sino también las competencias que cada uno de los EELL posee r:l. También establece las capacidades de los Municipios para agruparse y aboga por la creación de una Ley de Régimen local propia. La aprobación de una Ley como ésta es algo en lo que también hacen hincapié la Comunidad Valenciana y Cataluña; si bien estos últimos añaden una Ley de Hacienda Local propia<sup>21</sup> Como algo similar, el Estatuto andaluz

21. A finales de junio de 2010 el Tribunal Constitucional (TC) resolvió un recurso de inconstitucionalidad presentado por 99 diputados del grupo popular, que declaró "14 disposiciones inconstitucionales, y otras 27 han sido objeto de una interpretación conforme de constitucionalidad" (Castellá, 2010: 4). Entre las segundas 27 encontramos la referencia a las veguerías (de las cuales se hablará más adelante), evitando que éstas sustituyan a las diputaciones provinciales. De la misma manera, la parte relativa a la capacidad legislativa de Cataluña para establecer y regular los tributos de los gobiernos locales se reinterpreta dado que el TC entiende que

determina que se regulará por ley autonómica la participación de los EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, el Estatuto catalán también desarrolla las Veguerías<sup>22</sup> como órgano de gobierno intermunicipal; además, dota a los Municipios de capacidad regulatoria en lo que a sus propias finanzas se refiere. La Comunidad Valenciana, además de lo anteriormente explicado, añade la creación de un Fondo de Cooperación Municipal para potenciar la descentralización de algunas competencias a nivel Municipal, dado que sólo podrá darse en el caso de que los Municipios tengan capacidad financiera suficiente para llevarlos a cabo. Además, en materia tributaria, las tres Comunidades coinciden en que las Participaciones en los Impuestos del Estado (PIE en adelante) por parte de los EELL se realizarán a través de la propia Comunidad.

En lo referente a los Estatutos autonómicos que otorgan una importancia media al ámbito local, se puede hacer una distinción entre los territorios peninsulares y las islas. Ve es que, debido a la orografía distinta de estas últimas, resulta lógico que su organización sea diferente. De esta manera, las Islas Canarias y Baleares se organizan en un primer momento (y es al ámbito al que más importancia otorgan en lo local) en función de sus islas. De esta manera, en las Islas Baleares cada isla cuenta con su propio Consejo Insular, que se llamará Cabildo en el caso canario. Ambos estatutos regula tanto las competencias como los recursos de las islas, si bien en las Baleares no se habla de los Municipios y en las Canarias se establece la posibilidad de que los Cabildos puedan ceder competencias a éstos.

---

es una competencia estatal y es al legislador estatal a quién corresponde su regulación. Además, la explicación se hace de manera tajante, aduciendo que "se instauraría, por tanto, una suerte de tutela financiera de la Generalitat sobre los EELL (así se declara en el art. 218.5) incompatible con la autonomía municipal, de la que la suficiencia financiera es pura manifestación (STC 179/1985, de 19 de diciembre; 19/1987, de 17 de febrero). En segundo término, en la infracción de la reserva de ley del art. 133.1 y 2 CE, pues el art. 218.2 atribuye a la Generalitat competencia legislativa plena sobre la materia, recordándose en este punto que esa reserva no se satisface con la mera habilitación para el ejercicio de la potestad tributaria (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4) y que ha de operarse a través del legislador estatal (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22)". (BOE núm. 172. 16 de julio de 2010, núm. 172, Sec. TC pp.381).

i.1 El territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña se encuentra dividido en siete Veguerías, que se corresponden con Barcelona, Girona, Alt Pirineu i Aran, Lleida, Catalunya Central, Campo de Tarragona y Terres de l'Ebre. El 2 de febrero de 2010 el Parlament aprobó el proyecto de Ley de Veguerías, con el objetivo de definir el régimen jurídico de la veguería, organizar las divisiones y regular la transición de las Diputaciones Provinciales a los Consejos de Veguería.

En el caso de los tres territorios peninsulares todos dotan de gran importancia a la figura del Municipio, al igual que se guardan el derecho de regular por Ley autonómica la estructuración de su territorio en comarcas. Si bien, las primeras diferencias las encontramos en que Castilla y León, hace más hincapié en el apartado financiero, dotando a los EELL de autonomía financiera, a pesar de dejarlo pendiente de una Ley posterior; también establece la necesidad de que exista una coordinación entre las Haciendas Locales y la Comunidad. El caso catellanomanchego es diferente en la medida en que propone una Ley posterior de vertebración territorial interna. Además, procede a regular las competencias tanto de las provincias como de los EELL. así como los tributos propios y la colaboración entre los Entes. Para acabar, el caso de Extremadura se asimila al de Castilla-La Mancha, dado que deja abierta la necesidad de que exista una Ley autonómica que regule qué servicios que corresponden a la Junta pueden realizar los EELL.

El último bloque y, como se aprecia en el cuadro, el más abundante, es el de los estatutos que otorgan una importancia baja al ámbito local. Aquí, al igual que en el anterior, se pueden hacer dos distinciones entre aquellos que tratan de regularlo *grosso modo* y aquellos que prácticamente pasan por encima de este ámbito, citándolo únicamente en el inicio de su articulado. Este es el caso de Estatutos como el de la Región de Murcia, Navarra<sup>23</sup>, Aragón, el Principado de Asturias, La Rioja y la Comunidad de Madrid. En éstos, simplemente se les nombra como entes básicos y poco más. Sin embargo. Estatutos como los de Cantabria, Galicia o País Vasco. dotan de una mayor importancia a sus EELL. El caso cántabro insta a una legislación posterior para regular el territorio en comarcas. además de asumir las competencias que le corresponde a las provincias dado que es una Comunidad Autónoma uniprovincial; en este sentido, permite la cesión de ciertas competencias a los Municipios, pero no establece ni cuáles ni los criterios a seguir. Galicia además de reconocer los Municipios,

---

<sup>H</sup> Si bien, la ley de Amejoramiento del Fuero Navarro va un poco más allá al reconocer la figura de las Merindades Históricas que carecen de ningún tipo de competencia y no son tenidas en cuenta en ninguna representación institucional. Sólo en las primeras elecciones fueron tenidas en cuenta a la hora de elegir a los representantes, constituyéndose como distrito electoral.

también lo hace con las formas tradicionales de asentamiento, instando también a la elaboración de una Ley para regular el ámbito comarcal y supramunicipal. El caso del País Vasco, para finalizar, es significativo, dado que no habla de los Municipios, sino que se centra en las provincias (Territorios Históricos), asignándoles una serie de competencias y pidiendo una regulación posterior que haga referencia al ámbito municipal y también de los Territorios Históricos<sup>24</sup>.

Una vez vista la exhaustividad en su regulación cabe, a modo de resumen, conocer la existencia de legislación mayor en el ámbito local en el seno de las CCAA. Así, la siguiente tabla muestra aquellas comunidades que poseen o no Ley de desarrollo del régimen local propia y, en caso afirmativo, en qué año se procedió a su aprobación.

**Tabla 7. Leyes autonómicas y año de aprobación**

Comunidad	Año aprobación
Andalucía	2010
Aragón	<b>1999</b>
Cantabria	1994
Castilla y León	<b>1998</b>
Castilla-La Mancha	<b>1991</b>
Cataluña	2003
Comunidad de Madrid	2014
Comunidad Foral Navarra	<b>1990</b>
Comunidad Valenciana	2010
Extremadura	<b>2010</b>
Galicia	1997
Islas Baleares	2006
Islas Canarias	1990
La Rioja	2003
País Vasco	--
Principado de Asturias	--
Región de Murcia	<b>1988</b>

Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar, la práctica totalidad de las CCAA poseen normativa autonómica que regula el régimen local. Tan sólo los casos

<sup>14</sup> Esta Ley será aprobada en el año 1983 y será conocida con el nombre "Ley de Territorios Históricos", pero en ella tampoco se regulará el ámbito Municipal.

asturiano y vasco carecen de dicha normativa. En cuanto a la fecha en la que las CCAA decidieron implementar dicha competencia que poseen de manera compartida con el Estado, se puede realizar una división entre aquellas que aprobaron su normativa en el siglo pasado (un total de 8), frente a las que lo realizaron en este (7), destacando los casos de Murcia, cuya aprobación se realizó en 1988, situándose como la primera, y Madrid, que ha procedido a legislar al respecto en este mismo año 2014.

De esta manera, y como muestra de la estructuración interna de las Comunidades Autónomas, se puede decir que el nivel local tiene una importancia capital a la hora de vertebrar un territorio; pero, sin embargo, resulta un hecho visible que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas lo han dejado postergado. Además, la Constitución, dentro de ese Título VIII anteriormente mencionado, articula una vertebración a grandes rasgos de la organización local. En sus artículos 140, 141 y 142, se establecen principios tales como la autonomía y democracia municipal, las provincias, las islas y la Hacienda Local.

Los EELL ejercen, como se ha explicado antes, competencias propias y delegadas bien del sector público estatal, bien del autonómico. Se encuentra compuesto por una diversidad de entidades con capacidades diferentes, que gestionan servicios de carácter local y su estructura y dotación viene, en gran medida, establecida por los diferentes gobiernos autonómicos.

El enfoque práctico consiste en contemplar el gobierno local como un proveedor de servicios para habitantes locales, que se encuentran demasiado alejados de las decisiones que se toman en otros centros de poder más lejanos y a los que, de alguna manera, se protege frente a los riesgos y peligros que podría entrañar una burocracia centralizada (Hill, 1980). Es decir, que facilita la gestión porque se encuentra en un nivel mucho más cercano para resolver los problemas cotidianos que afectan a los ciudadanos.

Así, el sistema de administración local ofrece a la gente un objetivo común en el ejercicio del poder, la posibilidad de influir sobre lo que se hace y el convencimiento de que debe aceptar las consecuencias de sus acciones, favoreciendo de esta manera *"el acceso a quienes adoptan las decisiones"* (Hill, 1980: 53). El marco jurídico donde se desenvuelve la actividad de estas entidades queda definido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y por diversas leyes; entre ellas, la LRBRL.

Esta ley define no sólo las características, sino también cuáles son las competencias, así como cómo se estructuran las EELL en el Estado. A lo largo de la LRBRL se establecen los criterios de delimitación y creación de la personalidad jurídica de las distintas entidades territoriales. En su Preámbulo, largo e histórico, la Ley expresa su necesidad de creación, debido a que el ámbito Local se convierte en un elemento ya no meramente vertebrador de la estructura territorial actual; sino que también como un área fundamental en donde llevar a cabo la toma de decisiones.

Una vez terminada la definición de entidades, la Ley pasa a explicar, en sus diferentes Títulos las características de cada uno de ellos. De esta manera, en el Título II se establece todo lo relativo al Municipio. Desde quién lo conforma, cuál es su ámbito de organización y cómo rige, pasando por el funcionamiento administrativo y su forma de elección. Así, se explicita la determinación de qué elementos deben de existir en todo Municipio con Ayuntamiento propio (art. 20), cuáles son las atribuciones del Alcalde (art. 21) o cuáles las del Pleno (art. 22).

Tras definir cada ente local, la Ley establece el funcionamiento común de todas las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y otras unidades locales. Entre las actividades que pueden desarrollar se encuentran realizar acuerdos e impugnarlos, personal laboral, información a la ciudadanía y su participación entre otros. Deja claro el texto que, para los casos de las Diputaciones Forales vascas, estas funciones son suplementarias a las que se hayan regulado mediante el Estatuto de Autonomía del País Vasco o

posteriores regulaciones autonómicas, y que, en caso de no encontrarse explicitadas en los susodichos textos legales. deberán de adaptarse a lo estipulado en la LRBRL.

Especial importancia se le da a la colaboración entre las entidades de ámbito local, dedicándosele en el texto legal un capítulo entero. En él, se establece a la Comisión Nacional de Administración Local, como el principal órgano intermediario de colaboración entre las EELL y la Administración General del Estado. A lo largo de sus diferentes artículos, regula la composición y el funcionamiento del mismo, que se encuentra presidido por el Ministro responsable del área de Administraciones Públicas.

Existen, además, otras formas de cooperación entre administraciones y con particulares tanto en la prestación de los servicios locales como en asuntos de interés común (artículo 57 de la LRBRL). Una de las técnicas más frecuentes es la creación de Consorcios que gestionan servicios públicos de carácter local (no catalogados como EELL por la LRBRL).

Así, sirviéndose de lo expuesto en la anterior Tabla 5, el resumen para el caso español se correspondería con el siguiente. Los EELL sí que tienen presencia en la Constitución, si bien ésta se limita la necesidad de existencia. Contrariamente a lo que muestra el apartado comparado, la competencia local se comparte en el caso español, no recayendo en exclusiva en ninguno de los dos niveles. De esta manera, lo que va a marcar la importancia del ámbito local en el territorio estatal es una combinación de las leyes estatales con los Estatutos de Autonomía (y las posteriores leyes locales autonómicas). dado que la competencia en materia del ámbito local es concurrente. En esta línea, la regulación marco la ha realizado el estado central a través de la anteriormente mencionada LRBRL y la Ley de Haciendas Locales, que será la encargada de delimitar las competencias fiscales de los EELL.

Por ello, la competencia de regular el ámbito local en este caso es el compartida, marcando el Estado las bases y desarrollándolas las CCAA. al

contrario que sucedía en la práctica totalidad de los casos analizados en materia comparada. Si bien, siempre se encuentra delimitado por la posibilidad de que el gobierno central actúe buscando limar las posibles diferencias existentes entre las CCAA.

Finalmente esto tiene una serie de implicaciones para el ámbito local y, en definitiva, para el poder que el ámbito local puede desempeñar. Así, a pesar de que es competencia de las CCAA gestionar la materia local, las municipalidades pueden verse alteradas en la medida en que se produzca una aprobación de legislación autonómica que sustancialmente modifique la actualmente en vigor en cada uno de los territorios. De la misma manera, queda a expensas de estar gestionando una serie de competencias que, mediante legislación autonómica se le han podido reconocer y que, a través de una posible nueva regulación marco estatal, puedan ser modificadas. A este respecto, recientemente ha sucedido que, ante la nueva reforma del gobierno local aprobada por el Estado en 2013, varias competencias autonómicas han sido ligeramente modificadas. Ante esto, al menos cinco CCAA han tramitado un recurso de inconstitucionalidad alegando la injerencia de la misma en varias de sus competencias. Algunas de ellas ya han legislado para tratar de paliar los efectos que dicha reforma pueda tener no sólo en su legislación autonómica sino también para el correcto funcionamiento de sus EELLS.

A lo largo de este apartado se ha mantenido abierta la comparativa entre estado federal y estado unitario; se pueden comprobar ciertas similitudes y diferencias entre ambos gracias a los diferentes datos comparados. Parece claro que a la hora de afrontar las materias de autonomía local y empoderar este nivel de gobierno tan cercano a la ciudadanía, los Estados de corte más centralizado o unitarios tienden a dorarles, al menos, de una mayor relevancia.

---

<sup>1</sup> La nueva reforma local (Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) no se encuentra tratada en esta investigación dado que para el período temporal aquí objeto de estudio no afecta a la situación del ámbito local. Otra de las razones por las que no está tratada es debido a la espera de la declaración de ésta como inconstitucional o no por parte del Tribunal Constitucional dado que, hasta la fecha de finalización de este trabajo, existen ocho recursos ante el alto Tribunal presentados no sólo por gobiernos y parlamentos autonómicos, sino también por diferentes partidos políticos.

Así, se ha plasmado como, a pesar de que las EELL tienen presencia en la Constitución. ésta se limita el hecho de reconocer la existencia de éstos. En otros, como se puede comprobar en la Tabla 4, ni siquiera existe. De esta manera, el verdadero elemento que va a marcar la importancia del ámbito local en el territorio serán las normas rectoras de los niveles intermedios para los casos considerados como federales o federo-regionalismos, dado que la competencia en materia del ámbito local suele recaer en éstas. V es que en la gran mayoría de los países federales, las unidades locales son responsabilidad de los gobiernos de los entes federados y no del gobierno federal, *"pero pueden ser también el tercer orden de gobierno establecido por la constitución"* {Anderson, 2010: 96). En general, este nivel de gobierno suele disponer de una base impositiva muy débil teniendo en cuenta las responsabilidades que suele desempeñar. Sin embargo, en los Estados de corte unitario la regulación la establece el Estado.

En cuanto al caso del Estado español y de la CAPV cabe destacar que no se podrían categorizar en ninguno de ambos, por lo que se ha optado por extraerles de esta categorización y mostrarlos de forma compartida, dado que como se ha expresado, la materia local es concurrente entre las CCAA y el Gobierno central. De la misma manera sucede en el ámbito del caso de estudio dado que las Instituciones Comunes y las Forales deben de compartir la tutela legal por un lado y financiera por el otro.

A la hora de catalogar a los diferentes Estados analizados como abiertos o cerrados se ha tenido en cuenta la capacidad de las EELL de legislar y de hacer frente a imprevistos no únicamente económicos. Así, entre aquellos se podrían considerar como abiertos se encuentran Alemania, Canadá y Estados Unidos. Esto es así debido a que en materia económica sus EELL tienen la capacidad para legislar e imponer y la dependencia legal es menor.

Por su parte, como cerrado se consideraría el resto, aglutinando a Austria, Australia, Suecia, Italia, Reino Unido, España y el País Vasco. Este último se ha considerado como tal dado que, a pesar de que no existe una normativa

autonómica exhaustiva que constriñe las actividades de las EELL, el hecho de que no contar con legislación propia regulatoria del ámbito local sitúa a las municipalidades en un estado de indefinición y, por lo tanto, con capacidad de maniobra reducida.

### 32 ¿Cómo se ingresa?

En este epígrafe se pretende comprobar cómo se producen los ingresos del ámbito local. Para ello, en un primer momento se desarrollarán la teoría o teorías referentes a la competencia y capacidades de ingreso existentes. Seguidamente, se procederá a realizar un análisis comparativo de diferentes Estados para conocer la organización en los diferentes sistemas de gobierno para, finalmente, proceder a analizar el estado de la cuestión en el caso español y comprender cómo se rigen los EELL y qué competencias en materia de ingresos detentan; así como entender cómo afecta su situación a la autonomía y al poder local.

Comenzando por las teorías existentes referentes al ingreso; es un hecho que las diferentes regiones en los sistemas federales no recaudan todos los ingresos que necesitan para llevar a cabo todas las políticas de las que son responsables; si bien, también es cierto que los gobiernos centrales recaudan, normalmente, más de lo que ellos necesitan {Jeffery, 2003}. Por otro lado, no hay que olvidar que *"regions are typically responsible for high-cost policy fields, in particular education and regional economic policy, but often also healthcare, policing and environmental policy"* {Jeffery, 2003: 184}; por lo que las regiones son, salvo en pocas excepciones, responsables de gastar mucho más de lo que pueden recaudar.

El reparto entre diferentes unidades de gobierno de las competencias en materia de asignación y gestión de impuestos y otros ingresos se encuentra estrechamente relacionado con la manera en que las unidades descentralizadas participan de los impuestos recaudados por parte del gobierno central y por cómo éste reparte las diferentes cuantías

económicas en base a las transferencias existentes (Anderson, 2010); si bien. aquellas cuestiones referentes a las transferencias intergubernamentales se tratará más adelante. Sin embargo, varios son los autores (Mullins y Wallin 2004; St. Clair 2012; Blom-Hansen, Baekgaard y Serritzlew, 2014) que han hablado sobre la limitación de imposición y gasto para los niveles subcentrales de gobierno y cómo esto los afecta, aumentando los efectos inesperados en los mismos.

Así, se pueden distribuir los ingresos entre aquellos que provienen de recursos propios y aquellos que son participados. Los primeros harían referencia a los que *"cada orden de gobierno recauda, aplicando su derecho constitucional para imponer impuestos y cobrar cuotas dentro de sus fronteras"* (Anderson, 2010: 41). Por otra parte, los recursos participados son aquellos en los que la competencia legislativa y exaccionadora recae en los órganos centrales de gobierno; sin embargo, estos recursos son distribuidos entre los órganos federales y las unidades constitutivas (Anderson 2010).

En cuanto a lo referente a qué unidad de gobierno desempeñaría mejor las competencias relacionadas con la recaudación impositiva, *"el argumento más fuerte a favor de una autonomía amplia para las unidades constitutivas en la financiación de sus propias necesidades, es que interrelacionaría su gasto con la financiación"* (Anderson, 2010: 43). Así, la teoría económica busca defender la bondad de la existencia de cierto equilibrio entre el poder de ingresar y el de gastar. Sin embargo, ceder ciertas capacidades impositivas podría provocar distorsiones en la política económica en relación al uso de los recursos, dado que perjudicaría al gobierno central a la hora de gravar un recurso en particular, añadiendo costes significativos a su gestión (Oates, 1972).

A la hora de elaborar recomendaciones normativas sobre qué nivel debiera encargarse de qué impuestos, Giménez Montero (2003) cita seis criterios

básicos y, basándose en éstos, el reparto que Richard Musgrave<sup>26</sup> realiza de estos criterios según nivel de gobierno. Así, Musgrave establece la siguiente distribución de tributos:

- Central: Imposición sintética sobre la renta, sobre el gasto, sobre recursos naturales y Tasas.
- Regional: Imposición sobre renta de residentes, de no residentes, sobre productos, recursos naturales ytasas.
- Local: Imposición sobre propiedad, nóminas ytasas.

Esta clasificación realizada por el autor se encuentra establecida en base a cuál de cada nivel es el mejor preparado para gravar una serie de elementos. Así, el nivel central podría implantar impuestos con tipos progresivos y de mayor eficiencia, así como de asegurar objetivos redistributivos y estabilizadores. Para el ámbito intermedio, uno de los principales papeles sería el de mantener gravámenes a los que los ciclos económicos no afecten así como aquellas bases que tengan una reducida movilidad interterritorial. De la misma manera, el nivel central comparte algunos elementos como este último con el regional, añadiendo además las tasas y aquellos impuestos basados en el principio del beneficio, los cuáles podrían aplicarse a cualquiera de los niveles de gobierno (Musgrave, 1983 vía Giménez Montero, 2003).

Sin embargo, la separación de fuentes tributarias a la que apuntan estos objetivos no parece la línea a seguir para el federalismo actual. Autores como Giménez Montero (2003) o Mathews (1986) defienden un marco tributario que *"combine la separación y asignación exclusiva de fuentes tributarias con variados mecanismos de concurrencia, participación, corresponsabilidad fiscal, y distribución de la recaudación"* (Giménez Montero, 2003: 32), para lo que es necesario que existan unos buenos mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno para que puedan coordinarse y cooperar en el ámbito de la gestión tributaria, dado que de otra manera, a través de los mecanismos

---

<sup>26</sup> Giménez Montero (pp. 30 y ss.) cita la obra de Musgrave de 1983, "Who should tax, where and what?", que se encuentra en la obra editada por Mclure, *Tax asignment in federal countries*.

económicos a su disposición, el nivel central podría controlar a los subcentrales (Broadway y Shah, 2009; Blom-Hansen, Baekgaard y Serritzlew, 2014).

En esta línea y reforzando lo expresado por Musgrave (1983), Oates (1972, 1999) definió el *"papel de los gobierno locales en el marco de las tres funciones del Estado desarrolladas por Musgrave"* (Letelier, 1993: 207). Para Oates (1972), resulta claro que la función estabilizadora debe de ser llevada a cabo por el Gobierno central, dado que es el más competente para gestionar la desigualdad derivada de la política macroeconómica. De la misma manera, la función de asignación debería de ser la que los gobiernos locales desempeñen de una manera más eficiente (Olson, 1969; Letelier, 1993; Oates, 1999), dado que son quienes conocen de una manera más exhaustiva las necesidades de sus habitantes y, por lo tanto, la eficacia del gasto en función de las necesidades ciudadanas será mayor, permitiendo al sector público ahorrar más dinero que si el servicio fuera dotado por otro nivel administrativo.

Centrando ahora el interés en los ingresos que se denominan compartidos, cabe destacar que éstos hacen referencia a aquellos que son competencia de dos o más unidades de gobierno o administrativas en un mismo territorio del Estado. De esta manera, haciendo referencia a estos ingresos se entiende a aquellos impuestos que son exaccionados por una de las unidades (generalmente la más alta en la escala) y que posteriormente son repartidos en base a determinados criterios con el resto de unidades participantes. Si bien, para Anderson *"parece inapropiado denominar impuestos compartidos a los recursos propios de las unidades constitutivas. Sus gobiernos normalmente tienen poca o ninguna influencia en la decisión del impuesto o en la fórmula de distribución y su parte de los ingresos puede superar[...] lo recaudado dentro de sus fronteras"* (2010: 42).

Finalmente, haciendo hincapié en el elemento de las transferencias, cabe destacar la existencia de éstas de manera separada al elemento anterior. Así, éstas hacen referencia no a las que son fruto de la participación o

coparticipación de determinados tributos, sino a aquellas que tienen un fin específico, bien sea este nivelar o colaborar en la financiación de una materia concreta. En cuanto a aquellas que forman parte de un sistema de nivelación, se desarrollarán en siguiente apartado de esta investigación y por lo tanto se dejan de lado temporalmente en este epígrafe destinado a los ingresos.

En cuanto a los otros tipos de transferencias, principalmente provienen desde el nivel central hacia niveles subcentrales de gobierno y son contabilizadas en los presupuestos de los primeros como gastos (Jeffery, 2003). Anderson (2010) establece la existencia de diferentes tipos de transferencias. Éstas se dividen entre aquellas que tienen un propósito general, las que se destinan a un propósito específico, las que utilizan una fórmula para el reparto, las que se asignan discrecionalmente, las limitadas en su cuantía y, por último, aquellas que no se encuentran limitadas en absoluto.; si bien sobre este tema se hablará más profusamente en el capítulo siguiente.

A la hora de analizar de manera comparada los datos disponibles, uno de los grandes problemas del reparto de los ingresos es que en las constituciones es un *"tema tratado de manera muy general o anticuada"* (Anderson, 2010: 46), y es que en el momento de ser redactadas, muchas constituciones no consideraron ciertos tributos (como el de renta, salarios o valor añadido); en otras en las que sí que han sido tomados en consideración, es posible que se hayan modificado a lo largo del tiempo. Por ello cabe destacar la importancia que la competencia fiscal supone. Por un lado, *"la idea de que los diferentes gobiernos en un sistema federal puedan decidir sobre sus propios impuestos promueve la responsabilidad, la sensibilidad, la experimentación y la autoconfianza"* (Anderson, 2010: 48); pero que por otro lado provoca temores ante un posible crecimiento del número de impuestos y una competición destructiva<sup>17</sup>. Para evitar esto,

---

<sup>17</sup> El propio Anderson. en su libro de 2010 establece que dos son los caminos contra esta lucha destructiva de impuestos: 1) Centralizar la toma de decisiones recaudatoria y 2) Armonizar los impuestos clave. (Cfr. Anderson, 2010: 49).

entre otros elementos destaca la armonización tributaria, que se aplicaría a todo el territorio que homogeneizaría determinados tributos.

En la gran mayoría de los países federales, las unidades locales son responsabilidad de los gobiernos de los entes federados y no del gobierno federal, "*pero pueden ser también el tercer orden de gobierno establecido por la constitución*" (Anderson, 2010: 96). En general, este nivel de gobierno suele disponer de una base impositiva muy débil teniendo en cuenta las responsabilidades que suele desempeñar.

Si bien, el papel de los gobiernos locales difiere en función del país hacia el que se gire la mirada, "*local government expenditures tend to be relatively more important in unitary countries than in federal countries. [...] The size of local government relative to the economy also varies. [...] In the federal countries, local government spending amounts to 7.2 percent of GDP<sup>28</sup> but, at 14.0 percent, the amount is almost twice as large in the unitary countries*" (McMillan, 2008: 250). Esta gran importancia que desempeña el nivel local es en buena parte debido a ser el nivel de gobierno que asume el mayor peso de los programas sociales puesto que es el más cercano se encuentra a la ciudadanía.

Para garantizar una autonomía local plena, es necesario que los diferentes EELL posean no sólo capacidad de gasto en diferentes elementos, sino también posibilidad de recibir determinado nivel de ingresos. Éstos pueden provenir de diferentes fuentes, ya sean bien a través de la recaudación propia o bien vía transferencia proveniente de diferentes niveles administrativos. El estudio de la procedencia de ingresos y gastos para el ámbito local, conlleva la aplicación del principio de autogobierno, siendo este principio el que "*enables a political, and not solely administrative, dimension of municipal institutions to be recognised*" (Consejo de Europa, 2007: 15).

Tal y como se recoge en párrafos anteriores, el ideal para la disposición de una autonomía amplia pasaría por que las EELL contaran con un nivel de

---

<sup>18</sup> GDP son las siglas referentes a Gross Domestic Product - Producto Interior Bruto.

ingresos propios que puedan llegar a interrelacionar su gasto con sus capacidades de financiación; o lo que es lo mismo, lograr un equilibrio entre el nivel de gasto y el nivel de ingresos.

Así, en los siguientes apartados se discutirá cuáles son los mecanismos financieros referentes al gasto y a los ingresos que los anteriormente citados países poseen. Primeramente, se puntualizarán cuáles son los elementos destacables en términos generales en estos aspectos; seguidamente se disertará sobre cuáles son las capacidades de los países aquí estudiados al respecto y, finalmente, se procederá a arrojar datos comparados al respecto para poder comparar de una manera clara la situación de los diferentes EELL a nivel internacional.

**Tabla 8. Capacidades en materia de ingresos**

Estado	Legislativa	Impositiva	Recaudatoria
Alemania	Sí	Sí	No
Australia	No	Sí	No
Austria	No	No	Sí
Canadá	Sí	Sí	No
EE.UU.	Sí	Sí	Sí
Italia	No	Sí	Sí
Reino Unido	No	No	No
Suecia	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia

Comenzando ya a desenredar la cuestión de los ingresos, y a pesar de que son varios los países que poseen competencias en materia legislativa o impositiva, esto no significa que todos posean las mismas facultades a la hora de poder imponer tributos. Así, entre los países que otorgan a sus EELL capacidades normativas en materia de impuestos, en el caso alemán, la Constitución alemana (o Ley Fundamental) *"reconoce el igual derecho que tienen el Bund y los Lander a cubrir sus necesidades financieras por medio de ingreso públicos, especialmente a través de una adecuada participación respectiva en los rendimientos de impuestos"* (Giménez-Reyna y Martín, 2000: 20). A pesar de esto, en materia de regulación impositiva, es el gobierno federal quien posee la prerrogativa para regular al menos los

de mayor importancia, siendo el Gobierno central "el que tiene la facultad para crear tributos y decidir tanto su base imponible como sus tipos, deducciones y otros elementos" (De la Fuente y Gundín, 2008: 221); si bien, si esta regulación afecta total o parcialmente a los Länder o a los municipios (en cuanto a recaudación, por ejemplo), debe de ser aprobada por el Bundesrat<sup>19</sup>. A pesar de que los Länder también pueden crear sus propios tributos sus facultades se encuentran muy restringidas; de la misma manera que las corporaciones locales, que sólo podrán regular aquellos tributos que cada Land correspondiente les haya cedido. Si bien, en palabras de Benz (1999: 55-56): "*The sharing of legislative, administrative, and financial functions between governments and the widespread orientation toward unity and equality have contributed to the emergence of a system of interlocking politics (Politikverflechtung), which is typical of cooperative federalism*".

En el caso canadiense al igual que en el estadounidense, los EELL tienen capacidad para regular la materia impositiva siempre y cuando la provincia o el estado del que son formantes les autorice para ello. Así, en el caso de los municipios de Canadá, la principal fuente de ingresos para el nivel local se da a través del impuesto de propiedad inmobiliaria. Existen otras, como las tasas, permisos y licencias; incluso también los gobiernos locales pueden implementar un impuesto al consumo. Para las entidades municipales de Estados Unidos, su autoridad se basa en la determinación de sus fuentes de ingresos, así como, entrado en el apartado siguiente, el tipo de imposición. Si bien, las estructuras y capacidades de cada municipalidad viene determinado por la doctrina estatal. De esta manera, los estados también son quienes determinan sobre qué pueden implementar impuestos las EELL, resultando tres las principales fuentes de ingresos de los EELL: impuesto de la propiedad, de la renta y de ventas.

<sup>19</sup> El Bundesrat sería el equivalente al Senado en el Estado español. Sus miembros son nombrados y cesados por los gobiernos de cada Estado federado. y entre las funciones del Bundesrat destacan: defender los intereses de los Estados ante el Gobierno central y ante la Unión europea; asegurarse de que la voz y experiencia de los Länder es incorporada en la legislación y administración de la federación; y comparte la responsabilidad del buen funcionamiento de la República alemana. (traducción propia de la información existente en: [http://www.bundesrat.de/in\\_117/nn\\_10940/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/in_117/nn_10940/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html?_nnn=true))

Además, poseen otro tipo de fuentes de ingreso, tales como tasas y tarifas deprecios públicos<sup>30</sup>.

En referencia a aquellos Estados que no han otorgado a sus EELL capacidad normativa, también varía el nivel que posee dicha competencia. Así, en los casos de Austria, Australia y el Reino Unido, el nivel encargado de legislar al respecto es el intermedio (bien sea este Estado federado o región). Sin embargo, en los casos de Italia y Suecia será el nivel central quien determine la legislación en materia de imposición local.

Analizando ahora la competencia impositiva, es relevante mencionar que salvo los casos austríaco y británico, en el resto de países analizados los gobiernos locales sí que poseen dichas competencias. Así, de los primeros mencionados, *"municipalities are entitled to levy either exclusive local taxes or shared taxes"* (Eberhard, 2013: 18). Pero siempre dependen de que el nivel federal decida que esos impuestos son locales o que determine la cuantía y cómo será la exacción de los impuestos compartidos; de tal manera que, en términos generales, las pautas básicas y comunes a todos los municipios vienen establecidas desde el nivel federal (Gamper, 2012). Para el caso del Reino Unido, las capacidades de imposición en sus territorios son ínfimas; de esta manera, únicamente Irlanda del Norte puede imponer tributos, *"the Northern Ireland Assembly is able to legislate to impose taxes, but not if they are substantially the same as those in the United Kingdom as a whole"*, lo que significa que, debido a la dificultad para encontrar e identificar bases impositivas, *"in practice, that it can legislate in detail only on property taxes"* (Heald y Mcleod, 2011: 78). Es cierto que, además, Escocia posee el denominado *'tartan tax'*, que es la capacidad que tienen para subir o bajar una determinada cuantía el tipo impositivo que se paga en el Reino Unido en determinados tributos<sup>31</sup>. De tal manera que lo único que les queda a las administraciones "devueltas" es la imposición local, sobre la que el gobierno central dispone la posibilidad de actuar en caso de que los niveles sean muy altos o el crecimiento económico del

<sup>30</sup> Información obtenida de National League of Cities en su versión web: [www.nlc.org](http://www.nlc.org)

<sup>31</sup> Esta capacidad les permite alterar los impuestos en tres peniques por cada libra recaudada; si bien nunca ha sido llevada a la práctica debido, entre otras cosas, a lo impopular de la medida.

Estado haga de determinados impuestos innecesarios. A pesar de no tener capacidad impositiva, *"The Local Government Act 2003 a/so introduces the possibility of levying a temporary surtax payable for a given period (no more than five years) by ali or a class of non-domestic ratepayers to carry out projects designed to improve development conditions in a Business Improvement District or for those living, working or pursuing an activity there"* (Consejo de Europa, 2007: 124).

En cuanto a los países que sí han dotado al ámbito local de esta capacidad, en el caso alemán la imposición de tributos locales es muy limitada. *'The constitution provides the municipal power to estab/ish the rates at which taxes on real property and trades are levied, within the framework of the law. Each municipality is entitled to fix a specific municipal rate for the trade tax, above a minimum set by federal law; this may result in some competition with other municipalities with regard to industrial location. Furthermore, the municipa/ity is entitled to levy local excise taxes (such as a dog license fee or a tax on hunting, and a second residence tax, a fee relating to an individua/'s primary residence); such taxes have to refer to a specific local matter and their existence depends on the legislation of each federal state; federal codes may allow and prohibit specific excise taxes"*. (Frenzel, 2013: 118).

En el caso australiano es la propia Constitución quien otorga tanto a los estados como a la federación la posibilidad de establecer impuestos; siendo los estados los que ceden parte de sus poderes en este área a los municipios. En la práctica *"el Gobierno federal ha ido haciéndose progresivamente con el control exclusivo de las principales bases tributarias"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 196). Para Canadá, existe una única Agencia Tributaria que quien fija los criterios de recaudación en cada territorio así como el porcentaje destinado a cada uno en aquellos tributos compartidos. Si bien, es cierto que el nivel central posee un amplio control del poder impositivo, *"teniendo la competencia exclusiva para legislar en treinta materias entre las que se encuentran la deuda pública y /os servicios bancarios entre otros"*, además de gozar de *"un papel preponderante en materia tributaria. De acuerdo con su primacía política"* (Tejerizo, 2009: 39).

Haciendo mención ahora al sistema estadounidense, en lo referente a la imposición existen dos niveles con capacidad normativa, el gobierno federal y el gobierno de cada uno de los Estados miembros; siendo propios todos los impuestos *"las entidades que los imponen tienen capacidad normativa sobre ellos. Esto implica que cada Estado determina su propia política impositiva, así como los tipos de gravamen y /as bases impositivas"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 242); además, no existen límites federales a la imposición, ya que *"el poder tributario de los Estados se encuentra limitado por lo previsto en sus propias Constituciones"* (Tejerizo, 2009: 75). De esta manera, el nivel local no posee directamente ningún impuesto propio, salvo aquellos que los diferentes Estados o Territorios quieran establecer como tal dentro de los que les corresponde.

El caso italiano merece una mención especial dado que desde 2001 implementa diversos cambios en su estructura local, haciendo hincapié en la introducción de la autonomía fiscal en las municipalidades. Los gobiernos locales dependían casi totalmente de las transferencias provenientes del gobierno central para los gastos por cuenta corriente y de capital, mostrando una posición extremadamente débil en el sistema italiano. La introducción de la autonomía fiscal a nivel local a través del impuesto sobre la propiedad permitió invertir esta situación, haciendo que las EELL dependiesen menos de las transferencias. (Dente, 1998). Si bien, haciendo referencia al poder de imposición, en el caso italiano está muy limitado dado que la regulación principal en materia de sobre qué imponer, qué tipo y sobre quién es competencia estatal. En último caso, los ayuntamientos pueden determinar pequeñas variaciones en ciertos impuestos regulados por el Estado, así como la exacción de algunos impuestos en su área. Por el contrario, sí que pueden disponer los precios públicos de los servicios que prestan (Villamena, 2013).

Las EELL suecas, por otra parte, poseen *"their own sources of income, powers to establish rates of taxes on individual incomes of community members"* (Miroshnyk, 2009: 37). V es que es un principio largamente establecido que las municipalidades suecas posean capacidad de

autogobierno; si bien, "*the power is limited to the rate of taxation*" (Persson, 2013:319).

Por último, haciendo referencia a las capacidades recaudatorias de los diferentes Estados examinados, cabe destacar que el reparto se encuentra igualado. Así, cinco de los casos analizados poseen capacidad exaccionadora y otros cinco dependen de otros niveles de gobierno o agencias a la hora de proceder a la recaudación de los impuestos.

Así, entre aquellos que sí que poseen esta capacidad, los casos de Austria e Italia coinciden en cuanto a que la exacción realizada se refiere a aquellos tributos propios locales. En cuanto al gobierno estadounidense, se reproducen dos sistemas de recaudación, el que el Gobierno federal realiza para sus tributos y los que realizan cada uno de los Estados en los suyos, de tal manera que en cada Estado conviven al menos dos Agencias encargadas de realizar la recaudación impositiva. El Gobierno federal recauda más o menos dos tercios del total de los ingresos tributarios, mientras que el otro tercio restante se lo reparten entre los estados y las administraciones locales; de esta manera "*se observa como los tributos son la fuente principal de ingreso para el Gobierno central, mientras que las transferencias y otros ingresos tienen un peso muy considerable en el caso de los gobiernos subcentrales*" (De la Fuente y Gundín, 2008: 243).

En relación a aquellos que no poseen la capacidad de recaudar sus propios impuestos, generalmente dicha exacción se realiza a través de una agencia o del propio gobierno central. Únicamente en el caso de Alemania a pesar de que el peso de la legislación impositiva recae sobre el Gobierno federal, son los Lander los encargados de recaudar el grueso de los impuestos. Sin embargo, la gran parte de la recaudación local proviene de las tasas y del 1B1; el resto se encuentra muy limitado a la regulación de los Lander (Scheffold, 2012).

En relación a las Agencias encargadas de la exacción, en caso canadiense destaca una única Agencia Tributaria que realiza tanto la exacción de los tributos federales como de aquellos propios de cada Provincia, sin

problema alguno porque la Agencia sea de carácter federal y los impuestos provinciales. En el resto de Estados analizados será el Gobierno central a través de sus correspondientes ministerios quién recaude todos los impuestos. Así, en Australia el Commonwealth Government es el encargado de implementar y recaudar el impuesto de la renta tanto a personas físicas como jurídicas; para el Reino Unido y Suecia, de la misma manera, es el Gobierno central quien realiza la recaudación.

Procediendo al análisis de las capacidades de gasto, cabe destacar que existen grandes diferencias entre cada uno de los países estudiados, si bien la constante es que, salvo excepciones (Suecia), el nivel intermedio es quién determina cuáles son las actuaciones que el nivel local debe implementar. Así, por un lado, nos encontramos con el caso alemán, en donde ya constitucionalmente viene definido que *"el Bund y los Länder soportan por separado los gastos que se desprenden del desempeño de sus funciones siempre que la Constitución no contenga disposición en contrario"* (Giménez-Reyna y Martín, 2000: 19). Esto se conoce con el término de Principio de Conexión, el cual establece que *"corresponde a la Federación y a los Länder, por separado, hacer frente al gasto derivado del desempeño de sus funciones [...], de lo que se desprende que la financiación del gasto no compete al ente titular de la competencia legislativa, sino a quien tiene encomendada las funciones de ejecución de la Ley"* (Tejerizo, 2009: 15). De la misma manera sucede en el caso canadiense, donde las provincias son altamente independientes, gestionando el grueso de gasto en materias tales como educación y sanidad.

Destacando ahora el caso del Reino Unido, cabe la posibilidad de hacer una distinción entre dos tipos de gasto, el que se hace bajo la dirección del gobierno central de Reino Unido (en materias tales como defensa, por ejemplo), y el realizado por los diferentes países. El primero es llevado a cabo de una manera más o menos directa por el gobierno central<sup>32</sup>; mientras que el segundo lo hace por cada territorio, si bien *"the provision of*

<sup>32</sup> Más o menos directa en la medida en que muchas de esas actuaciones son llevadas a cabo por los gobiernos de los países conformantes, actuando a la manera de agentes del gobierno central, siguiendo sus indicaciones, etc..

*services administered separately in each country predates devolution*" (Heald y Mcleod, 2011: 68). Así, cabe destacar que el gasto público de los EELL británicos corresponde al 10% del PIB del Reino Unido y al 26% del gasto público total (Wollmann, 2008).

Finalmente, en el caso de Suecia el gasto público local asciende al 24% del PIB. El nivel local disfruta de una considerable autonomía fiscal, que proviene en su mayoría de la imposición local (71% de los ingresos). A pesar de ello, el parlamento sueco tiene la potestad de control de los impuestos locales pudiendo congelar dichos impuestos durante un período de tiempo determinado o bien derogarlos si así lo considerase oportuno. (Consejo de Europa, 2007). El gasto municipal viene determinado en las siguientes áreas: 29,8% en educación; 12% en actividades pre-escolares; 20,1% en cuidado de personas mayores; 9,8% en atención a discapacitados; 4,4% en asistencia social; 5,9 en actividades de negocios; y un 15,6 en otras. (Wollmann, 2008).

Un hecho destacable es que la dependencia del nivel local de transferencias provenientes de otros niveles de gobierno es muy alta. Tres son las excepciones a esto: Suecia, Australia y Austria, los cuales poseen gran autonomía gracias a los impuestos recaudados. Así, en el caso de Suecia, el 69,5% proviene de lo recaudado a través de impuestos municipales, limitándose al 8,6% las subvenciones provenientes del gobierno. (Wollmann, 2008). En Austria, *"in general, on average, 60 per cent of the expenditures of the municipalities is covered by their tax revenues, and 40 per cent by other sources of income, such as charges for the use of public goods, water supply charges, or funds deriving from leisure or public transport facilities"*. (Eberhard, 2013: 18). En Australia, los ayuntamientos recaudan en torno al 90% de todos sus ingresos (Australian Government, 2013), si bien, el Gobierno federal dota de un nivel significativo de fondos dado que la recaudación se sitúa alrededor del 6% del total de todos los gobiernos (Brunet-Jailly y Martín, 2010).

El resto de Estados , se encuentran en una situación similar a la española (la cual se explicará más adelante); así, el Reino Unido depende de transferencias en un 65% y tan sólo recauda un 27% vía imposición local (Wollmann, 2008; Varney, 2013). En un nivel menos dependiente se encuentra Italia, en donde *"Local authority fiscal power has been gradually restored since the early 1990s"* (Consejo de Europa, 2007: 94). Las municipalidades y provincias reciben dos tipos de ingresos a través de impuestos: la totalidad de alguno de ellos, incluyendo el impuesto de la renta; por otra parte, los ingresos provenientes de su propia imposición, tales como el impuesto del terreno, un suplemento al impuesto de la renta y el impuesto de basura municipal. El 50% de los ingresos de las municipalidades derivan de la imposición, de ese porcentaje, la mitad corresponde a impuestos propios. Esto es un claro síntoma de la anteriormente expuesto para el caso italiano, en donde el nivel de transferencias ha ido disminuyendo en favor de la recaudación impositiva (Villamena, 2013).

De la misma manera sucede en el caso estadounidense, en donde los Estados suelen compartir una parte de los impuestos recaudados a nivel estatal, sobre todo en base a los gastos que los EELL posean (el Lincoln Institute of Land Policy establece estas transferencias entre el 30 y el 40% del presupuesto local de los EELL). En cuanto a las transferencias federales (que se cifran en torno al 5%) se dividen entre las que se otorgan en bloque y aquellas categóricas. Las primeras harían referencia a aquellas que se otorgan a todos los municipios a través de fórmula matemática y que tienen en cuenta elementos técnicos como población, densidad, etc. Las categóricas son las más comunes y se reparten en base a méritos y para un plan específico<sup>33</sup>.

En Canadá las municipalidades ven sus ingresos limitados; sin embargo cada vez deben de hacer frente a mayores gastos que no les corresponden y para los cuales no poseen fondos. Si bien , varias provincias se han puesto de acuerdo para aprobar normativa referente al reparto de ingresos para

---

<sup>33</sup> Información obtenida de National League of Cities, en su versión web: [www.nlc.org](http://www.nlc.org)

poder ayudar a sus municipalidades con recursos suficientes para hacer frente a estas necesidades (Federation of Canadian Municipalities, 2013). Así, los gobiernos locales reciben una gran cantidad de fondos provenientes de otros niveles de gobierno, principalmente del provincial, existiendo subvenciones de carácter general y las transferencias de carácter específico. Además, el gobierno federal usualmente dota directamente a los gobiernos locales de determinados fondos en orden de sufragar proyectos de infraestructura, eventos locales o el desarrollo e implementación de programas de bienestar social. (Tindal y Tindal, 2000). De esta manera, la recaudación local se situaría alrededor del 10% del total de sus presupuestos (Brunet-Jailly y Martin, 2010).

Finalmente, en Alemania, una parte del impuesto de la renta es recaudado por los Lander debe de ser compartido con los municipios. La base para el reparto es una fórmula que incluye elementos geográficos y también económicos. Además, prácticamente la totalidad de lo recaudado por propiedades, transacciones así como consumos y gastos es traspasado a los municipios.

Comenzando con la comparación de la recaudación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, La Tabla 9 muestra la evolución entre 2009 y 2011 de la recaudación en impuestos por cada nivel, en datos porcentuales. Así, *"the share of the municipal level's total revenue as compared to the public sector's total revenues [...] can be seen to indicate the scope of functions which the municipal levels need to finance from their total revenues"* (Wollmann, 2012: 49). Como se puede apreciar, generalmente corresponde al nivel central la mayor recaudación impositiva de todos los ámbitos.

**Tabla 9. Impuestos recaudados por cada nivel (%)**

Estado	2009			2010			2011		
	Central	Intermedio	Local	Central	Intermedio	Local	Central	Intermedio	Local
Alemania	70,45	21,70	7,85	70,89	21,17	7,93	70,63	21,31	8,06
Australia	80,16	16,36	3,48	80,33	16,21	3,46	80,50	16,20	3,50
Austria	95,09	1,63	3,28	95,08	1,63	3,28	95,21	1,57	3,21
Canadá	50,94	39,03	10,03	50,43	39,36	10,21	50,65	39,28	10,07
Italia	84,92	-	15,08	84,64	-	15,36	84,13	-	15,87
Estados Unidos	62,49	20,75	16,75	63,44	20,47	16,09	63,66	20,69	15,65
Reino Unido	94,69	-	5,31	94,93	-	5,07	95,13	-	4,87
Suecia	63,71	-	36,29	64,58	-	35,42	64,32	-	35,68

Fuente: OECD, Austro/ion Government.

En referencia a la preponderancia del ámbito central, ésta queda clara en países como Austria y Reino Unido (ambos con más del 90% de los impuestos recaudados por el nivel central), y en menor medida los casos de Italia y Australia (por encima del 80%). De esta manera, el nivel central se constituye como elemento clave a la hora de recaudar los impuestos, sin importancia de donde sean legislados o determinados. Es destacable que en todos los países analizados, la recaudación estatal se sitúa por encima del 50% de tributos.

Enfocando hacia el ámbito local, el caso más destacable es Suecia, en donde este nivel recauda más del 30% de los tributos impuestos en el país. A la zaga le siguen Canadá, Italia y Estados Unidos, con datos superiores al 10%. Destacar finalmente el caso canadiense, en donde el nivel intermedio (provincias o territorios) recauda prácticamente un 40% del total de las contribuciones a exaccionar. Esto permite que los gobiernos subnacionales puedan disponer de gran libertad a la hora de gestionar su gasto, dado que una buena parte viene compensada por sus recaudaciones.

Finalmente, haciendo hincapié en la perspectiva longitudinal, es reseñable el hecho de que no se aprecian grandes variaciones en ninguno de los países analizados, por lo que los niveles de recaudación se mantienen estables, colectando el nivel central un torno al 60% de los tributos

suponiendo la de los niveles intermedios alrededor del 25% y dejando para el ámbito local un 15% de los mismos (Anderson, 2010).

En el caso del Estado español, la legislación pertinente a ingresos, como ya se ha expuesto con anterioridad, viene delimitada por la LRBRL de manera general y por la LHL de manera específica. Esta primera ley regula la necesidad de que las Haciendas Locales obtengan recursos suficientes para poder llevar a cabo sus competencias. Para ello pueden disponer de tributos propios, además de la participación correspondiente de los del Estado y Autonómicos. Si bien, apenas establece el marco legal de la creación de tributos, así como su derogación, nulidad etc. por parte de las Corporaciones Locales; dejando en manos de la LHL la explicación de cuáles son y en qué se basan. Por otra parte, y por último sobre la LRBRL, esta ley también trata el tema de los Presupuestos, conminando a la Administración del Estado a regular un marco sobre cómo deberían de estructurarse los mismos e indicando la validez, duración y control por parte de los diferentes órganos de los mismos.

De esta manera, en determinados aspectos ya relacionados con la materia fiscal, será la LHL quién se encargue de regular las competencias al respecto. La LRBRL marca, en lo establecido con anterioridad, las diferentes atribuciones en función de las EELL que describe. Así, en los Títulos referentes a Municipios y Provincias, se destina en cada uno de ellos un Capítulo aparte para establecer las Competencias de las que disponen; si bien, dichas materias serán desarrolladas en el epígrafe correspondiente a las materias y capacidades de gasto que disponen los EELL. Pero lo más interesante en materia de Haciendas Locales de la LRBRL viene en el Título VIII que dedica íntegramente a estas materias. Si bien, es cierto que el trato que se le da a la misma es muy somero, dado que se remite constantemente a la LHL.

Entrando ya en lo correspondiente a la LHL, resulta un texto extenso (más de 200 artículos), exhaustivo y completo, en la que, en su Preámbulo, y al igual que la LRBRL, expone una retrospectiva histórica sobre el

funcionamiento de las Haciendas Locales en el Estado. Además, reconoce que esta Ley se ha pospuesto demasiado, erigiéndose como un reto para el legislador el regular las Haciendas de las EELL.

A lo largo del Título primero, enumera una serie de recursos de las EELL que, con posterioridad serán tratados en los diferentes títulos correspondientes a los Municipios y a las Provincias. De la misma manera, en el apartado siguiente se procederá a describir y detallar cuáles son las competencias y recursos de los que dispone cada unidad local. A grosso modo, cabe decir que a lo largo del primer título se establecen una serie de normas generales sobre los impuestos; incluyendo la posibilidad de legar a las Comunidades Autónomas u otros EELL materias como la gestión, liquidación, etc. Aún con todo, todos aquellos tributos que sean aprobados deberán de atenerse a la Ley General Tributaria.<sup>3</sup>

Las EELL son las encargadas de decidir en lo referente a la imposición y supresión de recursos. regulando también esta Ley las características que deben de contener las distintas normativas de cada impuesto que sea aprobado. Información tal como quiénes son los que deben de pagar, quién recibe ese dinero, quién queda exento, etc. Obviamente, el apartado de las tasas municipales también queda regulado.

Además, la presente Ley establece que las EELL también pueden participar de los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas. Si bien, matiza el contenido de ambos estableciendo que para el primero de los casos es necesario que exista una Ley que así lo confirme; mientras que para lo segundo, los encargados de determinarlo serán los Parlamentos autonómicos de las correspondientes Comunidades.

El gran problema que existente a la hora de hablar de los tributos locales hace referencia a que, a pesar de que las EELL tienen la capacidad de exacción de dichos impuestos, su maniobrabilidad a la hora de legislar en

---

<sup>3</sup>Es destacable el hecho de que esta Ley se remita, ya en el año 1988 a una Ley que no se aprobará hasta 2003, como es el caso de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre. General Tributaria. En ella se regulan los principios generales del sistema tributario, así como las normas tributarias y los tributos existentes con sus correspondientes sujetos y su aplicación y sanción.

este sentido es bastante pequeña. Es la regulación estatal (la LHL antes citada) la que se encarga de fijar cuáles son los tipos impositivos para cada impuesto; si bien, se deja un pequeño margen de maniobra para que sean los Municipios quienes lo fijen, dentro de unos máximos y mínimos establecidos, así como determinar quiénes pueden estar exentos de determinado tributo.

Es importante destacar que, en la actualidad, se debe de *"potenciar el grado de autonomía fiscal"* (Senado, 2008: 39); de tal manera que el sistema funcionaría, siendo el Estado el que estableciera *"la obligatoriedad de algunos impuestos, su definición, la base imponible y a partir de aquí debería ser posible introducir una amplia gama de tipos de gravamen, bonificaciones y exenciones para dotar a los poderes locales de capacidad de utilizar la fiscalidad y ajustarla a su realidad y a sus acciones de Gobierno"* (Senado, 2008: 39). Ante esto, el impuesto que se ve más afectado por esa supresión es el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI en adelante), indicando en el mismo texto que *"quisieran poder modular el IBI con recargos por zona comercial o asociarlo a indicadores cualitativos que permitieran asumir los gastos extraordinarios que determinadas zonas suponen"* (2008: 39).

Cabe diferenciar entre dos categorías en lo que a financiación se refiere. La primera incluye lo que se ha denominado como Ingresos propios, en los que se englobaría a aquellos Impuestos, Tasas y Precios Públicos, y la capacidad de endeudamiento que disponen los EELL. La segunda a aquellos Ingresos transferidos, que son fruto de la participación en los Impuesto Estatales y Autonómicos, así como de aquellas Transferencias condicionadas en forma subvención o convenio.

En lo referente a los ingresos, la LHL establece cuáles deben de ser los métodos de financiación a los que una Entidad Local debe y puede optar (art. 2); a lo que debería de añadirse el cobro de tributos, tasas, etc. Además, cuentan con ingresos de derecho privado, correspondientes con aquellos que provienen de los rendimientos derivados de su patrimonio. Si bien, es cierto que la principal fuente de financiación proviene de los

tributos locales, los cuales son marcados por las propias entidades, fijando y suprimiendo aquellos que más les interesan. A partir de su Título 11, se enumeran cuáles son los recursos de los Municipios. De esta manera y puesto que el actual apartado es el correspondiente a la financiación, se explicará cuáles son los impuestos más importantes de los que disponen las Corporaciones Locales y que se encuentran enumerados en el artículo 59. Además de estos tres impuestos, existen otros dos opcionales para los municipios como son el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana. Si bien, cabe destacar el hecho de que el IBI es, después del de Actividades Económicas (IAE en adelante) *"el tributo que se ha visto sometido a más modificaciones con la nueva Ley"* (Suárez Pandiello, 2003: 116).

Es necesario, además, que los Municipios puedan *"configurar adecuadamente los hechos impositivos susceptibles de ser utilizados"*, para así poder disponer de ciertos márgenes de movimiento relativamente amplios para *"poder ejercer su autonomía, al objeto de que puedan estructurar a su conveniencia" } de acuerdo con su plan político la ponderación de sus ingresos procedentes de las distintas fuentes"* (Suárez Pandiello, 2009:154-155).

El IBI se considera *"el más importante, y además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios"* {Suárez Pandiello, 2009: 155}. El hecho imponible de este impuesto es el de poseer un bien inmueble, un derecho real de superficie, usufructo o propiedad. Para su mejor exacción se establecen tres tipologías; los bienes inmuebles rústicos, los urbanos y los especiales, en los que la base imponible será el valor catastral de dichos bienes. Añadido a este, dos de los anteriormente mencionados Impuestos (sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana) también gravan la propiedad<sup>35</sup> Si bien, es el primero de

---

<sup>35</sup> Como se ha explicado con anterioridad, estos dos impuestos son de carácter optativo por parte de las Corporaciones Municipales; sin embargo, el IBI es de carácter obligatorio.

ellos del que los Municipios obtienen una cantidad más elevada. Este impuesto tiene un carácter estable, aunque como se ha dicho antes, depende del período económico en el que se encuentre, dado que si los precios bajan, el valor de los inmuebles se ve afectado de la misma manera, por lo que recaudación también decaerá.

El futuro de este impuesto pasa, como explicó Castells (1983), por que se dé una gestión local del catastro, dado que en la actualidad es función de la Administración del Estado (Nieto Montero, 2000) aunque se permítela colaboración de los Ayuntamientos. Si bien *"han sido pocos los municipios que han participado en la gestión catastral[...] objetivo final de la gestión local del catastro, compatible con la necesaria unidad de criterios y coordinación de actuaciones para la fijación de los valores unitarios"* (Castells et al., 1983: 11). Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado (2007) inciden también, a pesar de la distancia de fechas de los textos, en que es necesaria una reforma del valor catastral, de tal manera que *"refleje el comportamiento efectivo del mercado"* además de tratar de *"personificar"* el impuesto, teniendo en cuenta las situaciones familiares de cada uno; además cree necesario determinar cuál será *"el régimen a aplicar a las viviendas desocupadas"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 21).

El siguiente de los impuestos, el cual grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas que se realicen o no en **un** local es el IAE. El problema que engloba este impuesto es que no grava los beneficios reales de las empresas, lo que provoca que sea un impuesto de cuota fija, y que conlleva el lastre de que a pesar de que una determinada actividad pueda aumentar sus ingresos, las arcas municipales no se ven afectadas, percibiendo siempre la misma cantidad.

Sin embargo, Castells explica que *"reúne en un solo impuesto diversas figuras tributarias"* (1983: 12). De esta manera, consigue que el cuadro de impuestos del ámbito local se vea simplificado. Esto es debido a que este impuesto abarca desde el tamaño del local en el que se realiza la actividad, hasta la catalogación de la misma (es decir, en que área se enmarca),

pasando por el horario de apertura y lugar de ubicación. Sin embargo, los Ayuntamientos poseen muy poca capacidad para intervenir en este impuesto, más allá de lo que se corresponde con la recaudación y liquidación.

En cuanto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), más comúnmente conocido como impuesto de circulación, grava la titularidad de vehículos aptos para circular por la vía pública cualquiera que sea su clase y categoría. Este impuesto tiene un carácter anual. Además, ocupa la segunda posición en lo referente a recaudación.

Uno de los grandes puntos fuertes del IVTM es la justificación en función de criterios de capacidad de pago. Esto supone que para poder desplazarse, la ciudadanía dispone de la opción de acceder a distintos tipos de vehículos, por lo que la propiedad de uno de mayor equipamiento o potencia de motor provoca que se suponga que el nivel adquisitivo del propietario es mayor. Por lo tanto, la cuantía del impuesto será mayor también. Todo esto hace que este Impuesto pueda ser considerado más redistributivo que el resto. Además, recientemente la Comisión Europea ha propuesto la *"adaptación complementaria de la tarifa al impacto medioambiental de los vehículos[...], además podría ayudar al objetivo de renovación del parque de automóviles"* (Suárez Pandiello, 2009: 157).

Otra de las principales fuentes de financiación son las tasas<sup>36</sup> provenientes de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local. Para ello, se establece en el artículo 20 cuáles son esas prestaciones patrimoniales que pueden tener la consideración de tasa; además de especificar los sujetos pasivos<sup>37</sup>, la tasación y el devengo. Existe también la figura de las contribuciones especiales, que se deben al aumento del valor de los bienes

---

<sup>36</sup> De esta manera se puede entender tasa como la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado por la realización de una actividad.

<sup>37</sup> Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptible de imposición.

de un sujeto debido a la realización de servicios públicos de carácter local por las entidades respectivas. El artículo 29 establece qué puede considerarse como servicio público, explicitando también que las cuantías de lo recaudado por este tipo de contribución sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra en cuestión.

Además de los anteriormente mencionados, el endeudamiento es una de las vías que los Municipios han ido tomando como forma de suplir las carencias de ingresos obtenidos mediante otras vías. Durante un tiempo (más o menos hasta los 90), no les fue necesario acudir al endeudamiento más que en momentos puntuales; si bien, con la asunción de un cada vez mayor número de servicios, se han visto abocados a una necesidad creciente de endeudamiento. Normalmente, la deuda local se viene destinando a atender las necesidades de inversión de capital, para cualquiera que sean los proyectos llevados a cabo por los Consistorios. V, a pesar de la regulación existente para la solicitud de créditos, es una práctica habitual que las Corporaciones Locales acudan al mercado financiero para endeudarse (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado. 2007).

Según datos del Ministerio de Economía, la deuda local se corresponde con un 15 por ciento del total del endeudamiento de las Administraciones Públicas<sup>38</sup>. La LHL explicita que los Consistorios, antes de la reforma de ésta, debían de contemplar en sus presupuestos anuales el endeudamiento que iban a tener en los próximos tres años. *"Et tema de endeudamiento está en la agenda de no sólo de los políticos, sino también de los gestores y por supuesto de los medios de comunicación"* (Calderón López, 2011: 5).

A finales del año 2009, la deuda que tenían contraída las capitales de provincia del Estado ascendía a 14.578 millones de euros (Pérez Castaños, 2010), de los cuáles casi la mitad corresponden al Ayuntamiento de Madrid (6.777 millones), lo que supone una media por habitante de 697 euros. Esto es un fiel reflejo de la situación económica en la que se encuentran las

---

<sup>38</sup> Datos obtenidos a través de la página del Ministerio de Administraciones Públicas.

Corporaciones municipales, de cara a hacer frente a sus gastos anuales, En cuanto a las posibilidades de acceso a crédito, las Corporaciones Municipales tienen fijado por la LHL cuál es el itinerario a seguir para su consecución. En un primer caso, si el crédito es para un servicio o cuestión en particular, deben de destinarse exclusivamente a dicho gasto (art. 153.Dos); el resto de créditos deben de venir precedidos del visto bueno del Ministerio de Economía y Hacienda. En caso de tener necesidades transitorias, los Consistorios pueden endeudarse hasta un máximo del 30% de su presupuesto; sin embargo, si este caso no es justificable las limitaciones se reducen hasta el 10% del importe del Presupuesto del año en vigor. Si bien, en caso de ser necesario un nuevo crédito, y el acumulado de los anteriormente pedidos y aún sin pagar supere el 15% del monto total del Presupuesto, no se podrá realizar ninguna otra operación de crédito.

A pesar de las restricciones ya existentes, en mayo del 2010, el Gobierno llevó a cabo la determinación, fuertemente opositada por parte de los distintos regidores de los Consistorios, de impedir a los Ayuntamientos gravemente endeudados volver a solicitar créditos en 2011; todo ello inscrito en un plan aprobado por ECOFIN<sup>39</sup> extraordinario del 9 y el 10 mayo, en donde se acordaron medidas de saneamiento fiscal y estructural que sobre todo afectaban a España y Portugal (Pedraja, 2011). Posteriormente, se aprobará un Real Decreto-Ley en el que se adoptarán medidas extraordinarias para reducir el déficit público, afectando a *"los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones"* (Pedraja, 2011: 187). Esta medida consiguió ser rebajada un año gracias a las oposiciones internas del partido de Gobierno y de los apoyos de la FEMP, aún con todo, muchas de las obras y proyectos presupuestados e iniciados para ese año 2010 debieron ser paralizados. De esta manera, la gran mayoría de los municipios españoles podrán pedir

---

<sup>39</sup> ECOFIN hace referencia a la reunión de los diferentes responsables de los ejecutivos estatales en las áreas de Hacienda, Economía y Finanzas de los países englobados en la Unión Europea.

créditos que estén por debajo de un 75% de los ingresos que obtendrán durante el año 2011<sup>40</sup>.

Otro de los recursos más habituales y que se ha vivido a lo largo de estos últimos años es el del recurso urbanístico como fuente de financiación municipal. Diferentes autores (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007; Pedraja, 2011; Calderón López 2011) cifran en un 39% del presupuesto en los últimos años el recurso a esta forma de financiación; todo ello a pesar de existir una regulación estatal que prohíbe una utilización mayor del diez por ciento del suelo urbanístico por año. Y es que *"los consistorios suelen obtener ingresos adicionales procedentes de firmar convenios urbanísticos"* (Senado, 2008: 68). Este método de financiación se basa en el aprovechamiento con fines lucrativos de los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo. Si bien, como Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado afirman, *"deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública"* (2007: 36). Incluso varias Comunidades Autónomas, para acotar la desmesurada utilización de los bienes y recursos del patrimonio público, también se han puesto manos a la obra para regular las restricciones de su aplicación.

La necesidad de financiación se constituye como un hecho claro y definitorio de la realidad económica de los Gobiernos Locales, *"a medida que los Ayuntamientos han agotado su capacidad de endeudamiento han tratado de buscar vías alternativas para la financiación de inversiones[...] los recursos urbanísticos en coincidencia con el auge inmobiliario en esos años se han convertido en el instrumento elegido para mantener el nivel inversor municipal"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 38).

A modo de resumen, para comprender de forma simple cómo se encuentra estructurada la capacidad de ingresar de las EELL y basándose

---

<sup>40</sup> Anteriormente y tras la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se veía afectada la capacidad de endeudamiento de los Consistorios, dado que no podrían acudir al crédito a largo plazo para financiar cualquiera de sus inversiones, ni tampoco podían optar a sustituir total o parcialmente los preexistentes. Sólo podían solicitar aquellos que en términos de valor neto hicieran que el valor de la deuda se redujera (Cfr. Suárez Pandiello y Pedraja, 2011).

en el ejemplo de la anteriormente comentada Tabla 8 para los diferentes países comparados, se va a destacar cuáles son las posibilidades del ámbito local en cuanto a la capacidad legislativa, impositiva y recaudatoria. Así, haciendo referencia a las primeras, cabe destacar que la capacidad legislativa plena le corresponde al Estado y es él quién fijará las normativas básicas en relación a los impuestos locales; si bien, las EELL pueden regular determinados elementos siempre dentro del marco regulado por el Estado.

En cuando a la capacidad impositiva, los tipos también vienen determinados desde el nivel superior; si bien este puede ser el nivel Estatal o el autonómico dependiendo de en quién resida la competencia sobre cada determinado impuesto. Las EELL pueden, de manera acotada por la legislación modificar los tipos siempre dentro de las cotas máximas y mínimas determinadas por la regulación marco. Finalmente, en cuanto a la capacidad recaudatoria, cabe destacar que aquí sí que las EELL pueden desempeñarla, dado que en aquellos tributos que le son propios, la capacidad exaccionadora es de ellos.

Esta situación en relación a las capacidades que las EELL pueden desempeñar en referencia a los tributos tiene efectos claros en la autonomía local. V es que ésta se ve limitada dado que la maniobrabilidad de los gobiernos locales es muy escasa ante diferentes problemas de índole económico. Además, como ya se ha comentado, los presupuestos municipales tienen el problema de ser procíclicos, por lo que la coyuntura económica los afecta y sus limitaciones regulatorias no les permite tener la cintura necesaria para afrontar momentos arduos.

La siguiente Tabla 10 hace referencia a cuáles son los ingresos del ámbito local español en su conjunto en el período temporal analizado para este trabajo. Para un correcto análisis se ha dividido la tabla en tres informaciones diferentes. La primera arroja los datos de ingresos propios que los EELL dispusieron en los cuatro años analizados. El segundo de los datos hace referencia el volumen de ingresos totales que disponen respecto del Estado. Por último se explicitan las diferentes vías de ingreso

que las municipalidades disponen para hacer frente a su ejercicio presupuestario.

**Tabla 10. Ingresos del ámbito local**

Tipos de Ingreso		2009	2010	2011	2012
Ingresos propios		58,72%	60,63%	60,57%	62,39%
Ingresos respecto al Estado		40,13%	43,98%	41,94%	37,39%
Vías de ingreso	Imposición	27,57%	30,23%	34,06%	36,79%
	Tasas	17,35%	18,09%	18,36%	18,06%
	Participación de Impuestos	7,57%	8,23%	9,27%	6,32%
	Transferencias	36,67%	35,54%	35,59%	33,60%
	Endeudamiento	6,03%	5,63%	1,75%	2,61%
	Otros	7,99%	6,89%	6,59%	5,70%

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Hacienda y Admón. Pública

Comenzando por orden, la primera de las filas arroja los datos de los ingresos propios de los EELL. Se puede apreciar cómo el porcentaje de ingresos supera con creces la mitad del presupuesto de los Ayuntamientos en los cuatro años analizados. Además, a pesar de que en el período 2010-2011 sufre cierto estancamiento, los datos arrojan una tendencia hacia el aumento del porcentaje de los ingresos que son de carácter propio.

En cuanto al porcentaje de ingresos respecto al Estado, éstos siguen una tendencia inversa, lo que implica una contracción de las capacidades de ingreso de los EELL en relación al gobierno central. Estos datos unidos a los anteriores pueden apuntar hacia una reducción presupuestaria por parte de las municipalidades, dado que la cuantía correspondiente a los ingresos propios va aumentando y, sin embargo, la posición global de los EELL respecto a los ingresos generales se muestra decadente.

Finalmente, en cuanto a las vías de ingreso de las que disponen los municipios para hacer frente a sus ejercicios presupuestarios, se observa como claramente las dos de mayor cuantía son las correspondientes a la imposición y las transferencias. Ambas siguen dinámicas divergentes, dado que las primeras se ven favorecidas con un aumento de casi diez puntos porcentuales a lo largo de los cuatro años aquí analizados; mientras que las

segundas ven como se produce un descenso en su peso en el erario municipal; si bien, este descenso no es dramático, dado que la pérdida es de tres puntos.

Como anteriormente se ha expuesto, se puede observar el descenso claro en lo que a endeudamiento se refiere, pasando de un 6% a un 2% del total del presupuesto. Se aprecia la línea temporal descrita, con un pequeño retraimiento (0,4%) en 2010 que disminuye en cuatro puntos porcentuales para el ejercicio de 2011, a pesar de que para el último de los períodos analizados vuelva a sufrir un ligero repunte de casi un punto.

De los datos se extrae, además de la tendencia a contraerse anteriormente mencionada, como los municipios han tratado de suplir las carencias en endeudamiento a través de la imposición local, dado que es el único de los apartados que aumentan de la misma manera que disminuye el porcentaje de importancia de la deuda municipal. Una vez analizo esto, en el siguiente apartado se procederá a analizar las competencias de gasto de los EELL.

### **33 ¿Cómo se gasta?**

Tras haber comprobado cómo se distribuyen las competencias regulatorias en materia del ámbito local y cómo proceden las EELL para ingresar, el último paso resulta conocer como fluctúan los niveles de gasto. A diferencia de los anteriores, este epígrafe se dividirá en dos grandes secciones. En la primera se seguirá el mismo esquema que en los apartados antes expuestos, tratando primero las teorías existentes en relación a la competencia de gasto para, seguidamente, proceder a comparar los Estados seleccionados y después desengranar la situación actual en la que se encuentra el Estado español.

Posteriormente, en la segunda sección se añadirá un análisis de los datos de gasto de manera comparada, lo cual ayudará a completar la imagen obtenida con la primera de las secciones, tras analizar la foto comparada y española. Para este análisis se utilizarán datos económicos referentes al

porcentaje que supone el gasto local sobre el total de gasto público existente en cada uno de los ejemplos aquí tratados.

Una vez analizadas las teorías referentes al gasto, se procederá a comprobar la situación de los diferentes Estados seleccionados así como del Estado español. Para ello, se ha decidido dividir ambos apartados, tanto el comparado como el que hace referencia al Estado español en dos momentos. El primero haría hincapié en las competencias materiales que el nivel local dispone en dichos casos; es decir, a en qué áreas tiene posibilidad de implementar el nivel local. El segundo de los momentos haría referencia a la comprobación de cuál ha sido la cuantía destinada al gasto por parte del nivel local que se completará con el análisis final comparado en referencia a los datos de peso del gasto público local.

En general, la gran parte del gasto económico de un Estado es llevado a cabo por el Gobierno central. A pesar de que cada vez más el porcentaje de gasto se reparte entre los diferentes niveles administrativos, *"prácticamente todas las democracias ricas se sostienen en un gran gobierno"* (Anderson, 2010: 29), siendo el gasto del gobierno central<sup>41</sup> entre el 50 y el 25 por ciento del total del PIB<sup>42</sup>. Esto es debido a que es este nivel de gobierno quien lleva a cabo determinados programas que, en caso de que fueran puestos en práctica por otras unidades gubernamentales, resultarían no sólo costosos en exceso sino también inefectivos.

Sin embargo, según mostró Samuelson (1954) y como ya se ha comentado en apartados anteriores, mientras en el caso de los bienes privados el mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, no responde a las preferencias de forma exacta y, por lo tanto, constituye un problema de eficiencia. Tiebout (1956) planteó que este problema se

---

<sup>41</sup> Oates es quien consolida el modelo conocido como TMO (Tiebout-Musgrave-Oates), que defiende la superioridad del gobierno central para desarrollar políticas anticíclicas y redistributivas con mayores posibilidades de éxito. Este modelo recomienda la provisión descentralizada de gran parte de los bienes públicos ya que ofrecen importantes ganancias agregadas (Giménez Montero, 2008).

<sup>42</sup> Como ejemplo, el caso español, cuyo gobierno central ha ido aumentando su porcentaje del PIB en gasto público desde un 38,8% en 2002 hasta un 41,65% en 2013 (datos vía FMI).

reduce al producirse una prestación de determinados bienes de manera descentralizada. Dado que las preferencias individuales son siempre diferentes, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las comunidades tanto más eficiente será la provisión. Oates (1977) extendió estos principios al sistema federal, demostrando que *"este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no son esenciales"* (1977: 165), puede ser aplicado al caso de las preferencias.

A partir del de estos autores, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles administrativos y de gobierno adopten autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales y, por lo tanto, se hará con mayores criterios de eficiencia. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor -aunque imperfectamente - a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales.

A este respecto, Oates (1977) pone como ejemplo la construcción de misiles defensivos. Así, el autor considera que la mejor unidad de gobierno para su construcción y utilización es el gobierno central, puesto que si cada unidad federal, autonómica o local decidiera llevar a cabo esta operación, bien podría suceder que el Estado en cuestión multiplicara su gasto defensivo por el mismo número de unidades que lo lleven a cabo, o bien algunas unidades podrían decidir no llevar a cabo dicha práctica dado que otros ya la han realizado y con ello, por ejemplo, disminuir la cuantía de los impuestos en su territorio en cuestión.

Para evitar dichos efectos tanto en la economía estatal como en la regional, Anderson defiende que el gobierno central *"debería de proporcionar bienes públicos como la defensa, la sanidad o la seguridad, ya que el mercado libre proporciona estos bienes de manera insuficiente"* (2010: 30). No hay que olvidar, además, que estos programas (como también lo son los servicios sociales, las prestaciones o la seguridad social) tienen un efecto redistributivo desde los contribuyentes más ricos hacia aquellos que pueden considerarse como grandes consumidores de estos bienes (Anderson, 2010).

Avanzando en materia de gasto, surge un elemento capital como es la función de la redistribución de la renta. En lo referente a esta materia, tanto Oates (1977) como Anderson (2010) establecen al nivel central como el más adecuado para su puesta en práctica. Sin embargo, Giménez Montero (2003) elabora una revisión de la discusión académica existente, aportando las teorías de aquellos autores partidarios de unas políticas redistributivas de carácter regional<sup>43</sup>

A la hora de la regulación que pueda existir en un Estado (ya sea este unitario, federal o semidescentralizado), existen serios vacíos legales en cuanto al mandato explícito de que nivel de gobierno debe de gestionarlo; si bien, sí que resulta clara la asignación de una serie de competencias de gasto que, generalmente, suelen venir detalladas constitucionalmente (Anderson, 2010). A este respecto de la asignación<sup>44</sup>, conviene distinguir entre las acciones destinadas a la distribución de bienes y servicios públicos, aquellas que buscan corregir efectos externos, y las que se orientan hacia la regulación del uso de determinados bienes privados.

Si bien resulta complicado establecer en cuanto a la distribución de bienes y servicios públicos, cuáles pueden ser objeto del centro y cuáles de las regiones, Giménez Montero (2003) indica que las ventajas son más significativas que los inconvenientes a la hora de descentralizar la provisión

---

<sup>40</sup> Montero explica las teorías de Pauly, Boadway y Wildasin (pp. 24 y ss.), las cuales no se han considerado oportunas desarrollar aquí debido a la temática objeto de esta investigación.

<sup>44</sup> El objetivo de la asignación se corresponde con que *"los recursos reales de se usen de manera que se maximice el bienestar social"* (Giménez Montero. 2008: 25).

de estos bienes; sin embargo, desde la perspectiva de la teoría de los bienes públicos, se podría matizar la existencia de tres tipos de bienes. Así, existirían los que se podrían considerar de ámbito nacional, los regionales y los locales. Pese a todo, *"la delimitación de las áreas de beneficio de cada bien o servicio público, tanto en dimensión física o geográfica como en población beneficiaria, no es una cuestión matemáticamente exacta"* (Giménez Montero, 2003: 26).

En relación a los efectos externos, existen medidas que pueden llevarse a cabo desde la perspectiva regional; pero sin embargo, otras como el reajuste territorial deben de ser competencia central para poder ejercer de árbitro en esos mecanismos de cooperación (Giménez Montero, 2003). Con todo, el aspecto más relevante es el referente a la regulación pública del uso de bienes privados. Los defensores de la descentralización del uso de este tipo de bienes argumentan que *"una regulación descentralizada puede favorecer una mayor coincidencia con las preferencias de los residentes locales"* (Giménez Montero, 2003: 27).

En esta línea, Oates (1977) establece cuál sería la situación de "correspondencia perfecta" entre centralización y descentralización. Así, los elementos destacables serían: 1) existencia de un gobierno en cada territorio; 2) revelación de preferencias perfecta; 3) las decisiones hacen coincidir la oferta con la demanda; y 4) Existencia de perfecta correlación entre beneficios de los bienes públicos y los pagos tributarios. Pese a todo, que este Teorema se sostenga requiere que los costes de puesta en práctica o producción de los bienes públicos sean iguales para todas las unidades de gobierno; y en último aspecto, llevaría a que la provisión local siempre sea la más eficiente (Giménez Montero, 2003).

Así, esta correspondencia perfecta citada por Oates ayuda a dibujar el mapa perfecto del reparto competencia! y, por lo tanto, del ingreso y del gasto. Si bien, los elementos que destaca no siempre se producen de manera correcta, lo que supone que muchas veces los niveles administrativos y de gobierno deban de hacer frente a las demandas sin

una correlación perfecta en el apartado gasto-ingreso. En esta línea, vista la gran relación entre gasto e ingreso (Jeffery, 2003), supone para las unidades constitutivas un gran problema el hecho de recaudar mucho menos de lo que necesitan para cubrir sus políticas de gasto y hacer coincidir la oferta de bienes (y servicios) públicos con las demandas.

Normalmente, la forma que las federaciones tienen de estructurarse puede hacer variar el funcionamiento de los mecanismos de gasto; en la gran mayoría de los casos, se produce una corresponsabilidad en esta materia, ya que como Anderson afirma a " *prácticamente todas las democracias ricas se sostienen en un gran gobierno*" (2010: 29). Una de las formas que los gobiernos federales han llevado a cabo para hacer coparticipes de los gastos de sus unidades constitutivas es el sistema de transferencias, que se explicará más adelante, así como la creación de programas de gasto a nivel federal destinados a un elemento en concreto.

El siguiente elemento analizado es el gasto local por cada uno de los habitantes. Lo primero que cabe exponer es que para la elaboración de esta tabla no se ha utilizado la moneda local, por lo que se ha procedido a realizar el cambio a dólares estadounidenses" .<sup>5</sup> A primera vista, de manera longitudinal resulta destacable la estabilidad en cuanto al gasto per cápita, dado que no se encuentran diferencias bruscas en el trienio analizado. Si bien existen grandes diferencias entre los países analizados.

↓ Para los datos obtenidos a través de la OECD, la cuantía se encontraba ya en dólares. Únicamente se ha procedido al cambio de divisa en el caso de Australia. Así, el cambio utilizado ha sido el vigente según el portal web Bloomberg (<http://www.bloomberg.com/>) en la fecha de 13/02/2014, que se corresponde con los siguientes datos: 1 Dólar norteamericano = 1,11 Dólares australianos.

**Tabla 11. Gasto local per cápita (en dólares)**

País	2009		2010		2011	
	Total	Local	Total	Local	Total	Local
Alemania	14.207,93	2.270,00	14.781,72	2.352,39	14.578,59	2.399,18
Australia	12.568,84	<b>1.118,63</b>	13.220,04	1.176,58	13.782,59	1.254,22
Austria	17.097,19	2.406,24	17.715,24	2.485,33	17.881,12	2.478,57
Canadá	19.219,24	3.784,76	20.287,98	4.010,34	21.869,30	4.330,12
Estados Unidos	19.534,19	5.215,63	19.421,87	5.496,39	19.912,01	5.455,89
Italia	13.170,47	4.109,29	13.063,09	4.065,80	13.163,31	4.012,82
Reino Unido	11.335,14	3.162,83	11.640,22	3.213,37	11.604,79	3.147,52
Suecia	177.088,68	84.121,76	181.294,81	86.200,55	186.017,76	90.617,68

Fuente: elaboración propia a través de los datos de OECD, Australian Government.

Así, el primer dato a destacar es el desorbitado gasto per cápita sueco tanto a nivel local como a nivel general. Como se ha comentado en apartados anteriores, las capacidades de gasto suecas son muy elevadas, habiendo sido resultado de la gran instauración del sistema de bienestar de este país nórdico, basado en el nivel municipal y el cual asciende hasta casi un cuarto del PIB del país (Persson, 2013; Consejo de Europa, 2007). A cierta distancia se encuentran los estados italiano y canadiense, siendo junto al anteriormente mencionado tres de los territorios analizados que invierten mayores cuantías económicas en sus ciudadanos desde el nivel local. En el otro extremo se encuentra Australia, cuyo gasto asciende a algo más de mil dólares; sin embargo, en caso de las antípodas el dato longitudinal arroja un aumento en la cuantía.

A pesar de que *"social programs usual/y involve significant redistribution and thus are not usual/y recommended as a local government financing responsibility, one might expect transfers to become more important as social expenditure represents an increasing share of the budget"* (McMillan, 2008: 255), esto no suele suceder, siendo los gobiernos locales responsables de un nivel desproporcionado de gasto al que, como se ha visto en epígrafes anteriores, difícilmente puede hacer frente con recursos propios, lo que les hace dependientes.

Antes de comenzar a comentar las tablas con las competencias de las que dispone el Gobierno local en los diferentes Estados con parados, cabe

destacar que la información obtenida proviene del informe que realiza el Comité de las Regiones {2012} y en dónde se analizan diferentes materias de las que el gobierno local es competente. Para los casos de Estados Unidos, Canadá y Australia, los datos han sido obtenidos de 'Gofd Report' que elabora la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (*United Cities and Local Governments*, su nomenclatura en inglés y de donde se ha obtenido la información).

Las siguientes tablas que se aportarán (un total de cuatro) servirán para analizar la situación del gobierno local en los Estados analizados. Así, en las tablas que suceden a estas líneas se ha optado por aglutinar las diferentes materias en las que los Gobiernos Locales disponen de competencias en áreas temáticas que las engloban y definen. De esta manera, resulta una imagen amplia y visual de cuáles son las competencias que corresponden a cada uno de los Estados analizados. Cabe destacar que se ha recabado información referente a 130 competencias específicas que poseen los EELL. Así, la distribución de total de competencias se reparte de la siguiente manera: Alemania 51; Australia 30; Austria 28; Canadá 27; Estados Unidos 27; Italia 44; Reino Unido 30; y Suecia 40. La media de competencias por Estado es de 34.

Tabla 12. Competencias del Gobierno Local comparadas(1)

Área	Materia	Alemania	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	Italia	R. Unido	Suecia
Transporte	Aceras			X	X	X			
	Acueductos						X		
	Aeropuertos				X	X			
	Autovías						X		
	Carreteras	X	X	X	X	X	X		X
	Carril Bici			X					
	Parking		X					X	
	Parques		X			X			
	Retirada de Nieve				X	X			
	Señalización		X			X			
	Tráfico	X	X					X	
Transporte Público	X	X	X	X	X	X	X	X	
Economía y Empleo	Asesoramiento						X		
	Creación Empleo	X							
	Gestión políticas superiores	X					X		
	Incentivos empleo. local			X					
	Oficina empleo						X		X
Promoción economía	X			X	X				
Política Social	Acogida		X		X	X		X	X
	Albergues						X		
	Atención primaria	X							
	Cuidado ancianos		X		X		X	X	X
	Cuidado discapacitados							X	X
	Cuidado enfermos								
	Cuidado infantil	X	X	X	X			X	
	Gestión políticas superiores	X							
	Política familiar						X		X
	Servicios básicos	X	X	X	X		X	X	X
Ser.vid a sde apoyo								X	
Agricultura y pesca	Desarrollo de política superiores	X	X		X	X			
	Licencias de pesca	X							
	Subsidios agrícolas	X							

Fuente : Comité de las Regiones (2012), Gold Report

**Tabla 13. Competencia del Gobierno Local comparada (11)**

Atea	Materia	Alemania	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	Italia	R. Unido	Suecia
Deporte y Juventud	Adopción	X							
	Asesoramiento a Asociaciones juveniles	X							
	Centros juveniles		X						
	Construcción infraestructura	X	X						X
	Desarrollo de política superiores			X			X		
	Gestión Infraestructura	X	X						X
	Política de juventud	X							X
	Prevención de Crimen Programas empleo joven	X X							
Cultura	Bibliotecas	X	X		X	X	X	X	X
	Desarrollo y fomento de actividades	X		X	X		X	X	X
	Eventos culturales	X			X		X		
	Festivales			X					
	Financiación de instituciones culturales	X		X					
	Galerías	X	X				X		
	Mantenimiento de centros históricos			X					
	Museos	X	X				X	X	
	Orquestas	X							
	Supervisión de políticas superiores							X	
Teatros	X	X				X			
Sanidad	Ambulancias				X				
	Control de animales		X		X				
	Control de salubridad		X			X			
	Cuerpos médicos locales	X							
	Cuidado de ancianos y discapacitados								X
	Cuidado post-ingreso								X
	Desarrollo políticas superiores	X					X		
	Hospitales locales			X		X			
	Salud escolar								X
	Salud Pública				X		X	X	
	Sanidad para ancianos, niños y discapacitados							X	
	Servicios de emergencia								X
	Servicios sanitarios básicos			X			X		

Fuente: Comité de las Regiones (2012), Gold Report

**Tabla 14. Competencias del Gobierno Local comparadas (111)**

Área	Materia	Alemania	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	Italia	R.Unido	Suecia	
Medioambiente	Agua	X	X	X	X	X	X		X	
	Alcantarillado	X	X	X	X	X	X		X	
	Cont. acústica	X					X	Ing./ Esc.		
	Cont. de la tierra						X	Ing./Esc.		
	Cont. del agua						X			
	Cont. del aire						X	Ing./ Esc.		
	Control del impacto ambiental	X					X		X	
	Desarrollo de políticas superiores								X	
	Gestión inundaciones							Ese.		
	Gestión forestal y uso del suelo							Ing.		
	Malos olores							Ing.		
	Ordenamiento del territorio		X	X.	X	X	X	X		
	Parques							X		
	Planes de eficiencia local		X	X						
	Planificación agrícola	X								
	Recogida de basuras	X	X	X	X	X	X			
Recogida selectiva							X	Ese.		
Salud medioambiental										
Tratamiento basuras	X				X				X	
Energía	Acciones voluntarias								X	
	Administración de los 'Planes SE'			X						
	Ahorro energético	X					X			
	Alumbrado Público		X							
	Capacidad total	X								
	Desarrollo de políticas superiores							Ing.		
	Eficiencia energética			X.						
	Electricidad					X				
	Gas					X	X			
	Generación de más y mejores centro de energías alternativas							Ing.		
	Gestión (infraestructura)	X								
Iluminación	X									
Mantenimiento de la red eléctrica					X					
Reducir emisiones de dióxido de carbono								Ing.		

Fuente: Comité de las Regiones (2012), Gold Report

**Tabla 1S. Competencias del Gobierno Local comparadas (IV)**

Área	Materia	Alemania	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	Italia	R.Unido	Suecia
Inmigración	Acogida								X
	Desarrollo de políticas superiores	X		X					
	Estrategias de integración local Información a inmigrantes antes	X		X					
Turismo	Asociaciones turísticas locales	X							
	Competencias plenas		X	X	X	X	X		X
	Iniciativas locales Promoción de turismo	X							
Protección civil	Ambulancias				X	X		Ing./Gal.	
	Bomberos	X			X	X		Ing./Gal.	
	Coordinación con niveles superiores			X					X
	Cuerpos voluntarios						X		
	Gestión y mantenimiento de infraestructura						X		
	Organización de entrenamientos para políticos y funcionarios								X
	Planes de emergencia local						X		
Policía Local	X		X	X	X		Ing./Gal.		
Educación	Prevención de riesgos y de sastre		X				X		X
	Prevención del crimen						X		X
	Servicios de rescate						X		X
	Adultos					X	X		X
	Educación para discapacitados								X
	Establecimientos de objetivos, prioridades y recursos								X
	Financiación FP	X			X	X	X	X	X
Gestión de políticas superiores			X						
Educación	Guarderías	X	X			X	X	Ese.	X
	Infantil		X						X
	Personal								X
	Primaria	X				X	X	X	X
	Secundaria	X				X	X	X	X
Transporte escolar y comedores						X			

Fuente; Comité de las Regiones (2012), Good Report

De entrada se puede observar como existen grandes diferencias entre unos Estados y otros. Si bien, a pesar de que los que menos competencias detentan son Estados Unidos y Canadá, cabe destacar que éstas varían sobremanera en cada uno de los Estados (en el caso estadounidense) o Territorios y Provincias (para el caso canadiense), dado que, como se ha explicado, las unidades subcentrales tienen capacidad plena en lo que a las EELL se refiere. En el otro lado se encuentra Alemania, quien posee 51 competencias que desempeñan sus EELL, aunque algunas de ellas las hace de manera compartida con otros niveles regionales (hecho que se da también en otros Estados).

En cuanto a las áreas en las que los Estados disponen de competencias, destaca Medioambiente, en donde existen un total de 19 materias. De ellas, la implementación de los servicios de agua, alcantarillado, así como la recogida y el tratamiento de basuras son las más comunes. También el ordenamiento del territorio resulta recurrente en los diferentes Estados analizados. Mención especial para el caso del Reino Unido que, como se ha explicado en anteriores apartados, no gestiona de manera general las EELL, sino que éstas dependen de las regiones 'devueltas', por lo que existen competencias que sólo se detentan en algunos territorios y así se ha especificado en la tabla.

Otras áreas como educación, transporte, energía o sanidad también cuentan con un gran número de materias de las que las EELL disponen para su gestión. Así, las más comunes son las referentes a la atención sanitaria básica, guarderías, educación primaria, carreteras y transporte público. Para el ámbito de Educación, el caso sueco resulta el más desarrollado, dado que de un total de 12 competencias englobadas en esta área, las EELL del país nórdico detentan 10 de ellas.

El tercer bloque de análisis lo forman las políticas sociales, culturales, de deporte y juventud y aquellas relacionadas con la protección civil. En cuanto a estas últimas, la Policía Local, Bomberos y Ambulancias resultan encontrarse prácticamente en todos los Estados analizados. Al igual que

sucedía en el caso de las políticas de sanidad, a la hora de analizar las políticas sociales, el desarrollo de servicios básicos resulta general. A él se añaden el cuidado de niños y ancianos como otras de las políticas sociales más comunes en las EELL. En cuanto a la cultura, la gestión y desarrollo de bibliotecas y actividades de carácter cultural se repite en prácticamente la totalidad de los Estados. Finalmente, en aquellas políticas relacionadas con el deporte y la juventud existen diferencias notables entre los Estados. Así, por una parte se hallaría Alemania, en donde del total de 10 materias incluidas, las EELL están encargadas de siete de ellas, y por el otro, Estados como Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, los cuáles no disponen de ninguna materia en este área, o Austria e Italia, quienes sólo desarrollan políticas provenientes de niveles superiores de gobierno.

Finalmente, el último bloque de políticas a analizar engloba a aquellas relacionadas con Inmigración, Turismo, Economía y Empleo, y Agricultura y Pesca. Comenzando con estas últimas, es destacable el hecho de que sólo Alemania parece otorgar este poder a sus EELL, quienes además de poner en práctica las políticas provenientes de otros niveles (capacidad que comparten con Australia, Canadá y Estados Unidos), también pueden otorgar licencias de pesca así como subsidios agrícolas para sus ciudadanos. La promoción del turismo local, comenzando a desgranar la materia turística en la más común entre los diferentes Estados analizados, así como la puesta en práctica de iniciativas de turismo local. En cuanto al área de Inmigración, resulta una de las temáticas más dispares de las existentes, dado que tan sólo Alemania, Austria y Suecia disponen de capacidades en ese ámbito entre las que se encuentran la acogida y el desarrollo de estrategias de integración social. Finalmente, en cuanto a Economía y Empleo se refiere, la promoción de la economía local posee un gran peso en las EELL analizadas, si bien varios estados sólo pueden gestionar políticas provenientes de otros niveles administrativos.

Una vez analizada la situación de las EELL en los Estados seleccionados, se pasará a describir cuál es la situación de gasto en materia económica y competencia que disponen las EELL en el Estado español para poder

seguir elaborando la foto de la situación en la que se encuentra el Gobierno Local en el Estado y su relación respecto de la existente en el caso de estudio seleccionado, la CAPV .

Haciendo referencia ahora al caso del Estado español, la última década se ha constituido como uno de los períodos de mayor expansión de las Corporaciones locales, no sólo a nivel de tamaño, sino también en lo referente a las actividades llevadas a cabo. Como explican Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado (2007), los Municipios han ido aumentando el tamaño de su gasto porque *"progresivamente fueron satisfaciendo la demanda ciudadana de servicios públicos locales"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 14). Si bien, es importante destacar que se han ido adecuando a las exigencias no sólo estatales, sino también a provenientes de la Unión Europea, como es el caso de la Carta Europea. Es llamativo, por ejemplo, que en ella se consagre la autonomía para los Municipios, *"entendida como autonomía política y administrativa, comprensiva de la capacidad para regular o gestionar bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos de tal modo que permita a los gobiernos locales la definición de políticas propias"* (EUDEL, 2008: 1). En estos últimos tiempos, las Corporaciones Municipales han ido encaminándose hacia nuevas iniciativas que les permitan *"incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión financiera" pero no sólo en este ámbito, sino también en el "plano organizativo como en la mejora de la gestión presupuestaria y la incorporación de las TIC"* (Suárez Pandiello, 2009: 137); esto, entre otras características, cumple una función vital para las EELL ya que una administración más eficaz y eficiente, necesita de menos recursos para poder llevar a cabo su actividad.

Antes de desglosar paso por paso las diferentes tipologías de EELL, la Ley se centra en enumerar y distinguir las competencias que disponen. La diferencia fundamental es entre aquellas que se consideran propias-que la Constitución y la propia Ley les otorga y enumeradas en el artículo 4<sup>46</sup>, y

---

<sup>46</sup> El artículo 4 establece que a) Las potestades reglamentaria y de auto organización b) las potestades tributaria y financiera; c) La potestad de programación o planificación; d) Las potestades

las conocidas como atribuidas -que son aquellas que se determinan por Ley por parte de las diferentes Comunidades Autónomas en función de las necesidades, o simplemente a través de la gestión de servicios de las mismas.

Para poder realizar una buena gestión en su día a día, y para poder adecuarse a todo lo que por Ley les corresponde, los EELL deben, primero, de conocer sus competencias. Para ello, la LRBRL establece en su articulado las materias en las que las distintas EELL ejercerán competencias *"en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas"* y establece la competencia, en todo caso, en el ámbito de los siguientes servicios:

- En el caso de las Corporaciones locales (art.26): En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Como se ha explicado, muchos Estatutos de Autonomía dejan la puerta abierta a la aprobación de leyes que procedan a descentralizar

---

expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; e) La presunción de legitimidad y la ejecución de sus actos; f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora; g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; y h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes. (BOE, núm. 80: 8949).

competencias hacia el ámbito local. A pesar de que esto se ha ido dando, el problema es que a dicha legislación no la ha acompañado una descentralización de recursos para hacer frente a las competencias asignadas. Así lo explica la FEMP, constatando que los datos agregados de los presupuestos liquidados muestran que el gasto ha crecido, en los últimos diez años, sobre todo en las subfunciones asociadas a las competencias autonómicas. Esos servicios impropios se centran esencialmente en esas mismas áreas y suponen el 38% del gasto corriente directo. Si sumamos los costes de administración e inversión, los gastos no obligatorios alcanzan el 30% del total (FEMP. 2007).

**Tabla 16. Competencias locales en España**

<b>Transporte</b>	Transporte metropolitano	Carreteras y acceso a áreas urbanas		Transporte público (>50.000 habs.)		
<b>Economía y Empleo</b>	Desarrollo de políticas superiores					
<b>Política Social</b>	Planes de acción					
<b>Educación</b>	Desarrollo de políticas superiores			Educación para adultos		
<b>Juventud y Deporte</b>	Programas jóvenes	Asociaciones juveniles	Centros de información	Apoyo clubes locales	Promoción deporte local	Construcción y gestión infraestructuras
<b>Cultura</b>	Desarrollo actividades	Bibliotecas (>5.000 habs.)		Gestión patrimonio artístico-cultural (>5.000 habs.)		
<b>Sanidad</b>	Cooperación en gestión					
<b>Medioambiente</b>	Recogida y tratamiento de basuras	Control, inspección y sanción en competencias	Servicios voluntarios	Tratamiento de agua alcantarillado	Planes estratégicos	Protección ambiental (>50.000 habs.)
<b>Energía</b>	Alumbrado	Planificación y fomento de la eficiencia energética				
<b>Inmigración</b>	Servicios sociales y asistencia		Mantenimiento y mejora del registro municipal		Informes de aprobación para casas de acogida	
<b>Turismo</b>	Competencia general en turismo					
<b>Protección Civil</b>	Policía Local	Dirección de actividades de emergencia		Prevención	Protección Civil (>20.000 habs.)	
<b>Agricultura y pesca</b>	Protección de actividades y explotaciones tradicionales					

Fuente: Comité de las Regiones (2011)

Siguiendo el modelo de las anteriores tablas comparadas, se ha procedido a comprobar cuáles son las competencias de las que disponen las EELL españolas. Se ha decidido agruparlas en las mismas áreas anteriormente comentadas a través de la información obtenida a través del Comité de las Regiones (2012). Así, recordando lo expuesto en el apartado anterior, existía un total de 130 competencias, en donde la media por Estado se encontraba en 34; de esta manera, el caso español se encontraría exactamente en la media. Si bien es cierto que en algunas de ellas (Sanidad y Empleo y Economía), las EELL sólo pueden desarrollar las políticas provenientes de otros niveles de gobierno. A estas habría que añadir la de Educación, dado que únicamente poseen competencia en la gestión de la Educación para adultos.

Otras de las competencias sólo las pueden detentar aquellos municipios que cumplan con las características poblacionales necesarias según establece la LRBRL (número mínimo de habitantes) por lo que actividades como la puesta en práctica de un cuerpo de protección civil, la protección ambiental, la gestión del patrimonio artístico-cultural del municipio, las bibliotecas y el transporte público de pasajeros sólo se darían en determinadas EELL. Sin embargo, en la otra cara de la moneda se hallaría el área de turismo, en donde los municipios disponen de competencias plenas respecto a políticas de promoción y realización de actividades turísticas.

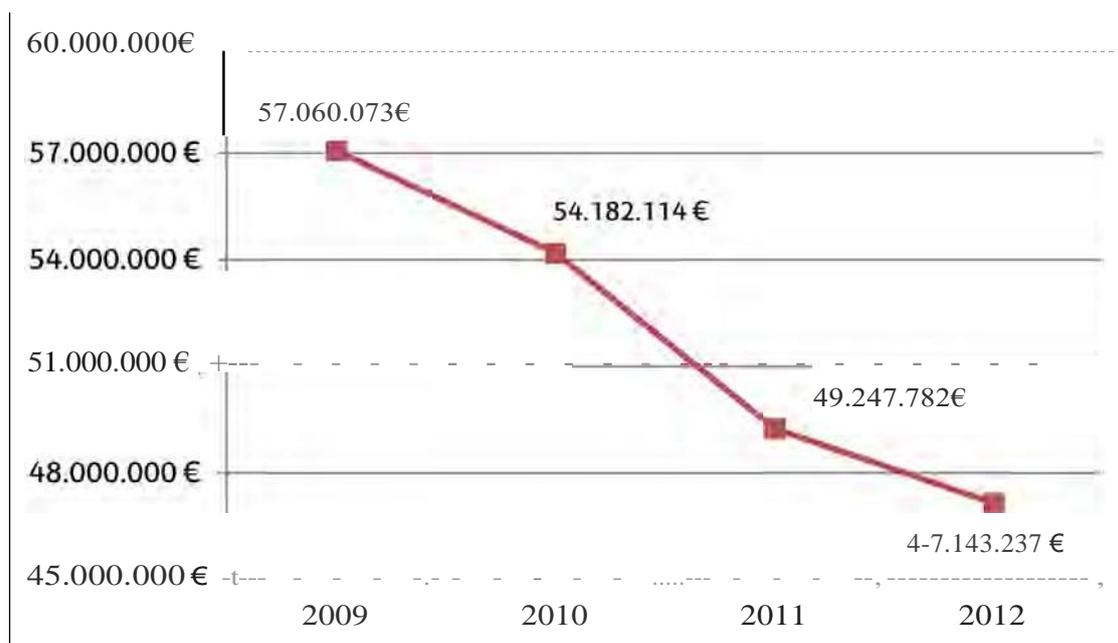
Al igual que sucedía en los casos del apartado comparado, el área de Medioambiente es la que otorga a las EELL mayores competencias. Además de las anteriormente destacadas en el apartado comparado (gestión del agua y recogida y tratamiento de basuras), habría que reseñar el hecho de que, en aquellas competencias que le son propias relativas a esta área, las EELL pueden controlar, realizar inspecciones e imponer sanciones en caso de que sean necesarios.

Finalmente, cabe destacar que en el resto de temas las competencias se sitúan en una situación similar a las encontradas en el apartado

comprado, destacando la materia de Polida Local o los planes de acción en materia social. Otra de los ámbitos más destacados es el de Juventud y Deporte, en donde las EELL españoles pueden implementar programas jóvenes así como son las encargadas de la construcción y gestión de las infraestructuras deportivas que crean convenientes.

Avanzando ya con el apartado referente a las cuantías económicas de gasto, gracias al siguiente Gráfico 2 se puede apreciar cómo ha variado dado que muestra la evolución del gasto de los ayuntamientos españoles entre los años 2009 y 2012. Las cifras se encuentran marcadas en miles de euros e incluyen únicamente el gasto realizado por los Ayuntamientos y no por otras EELL, incluyendo todos los tipos de gasto que se encuentran presupuestados.

**Gráfico 2. Evolución del gasto municipal 2009-2012 (miles de euros)**



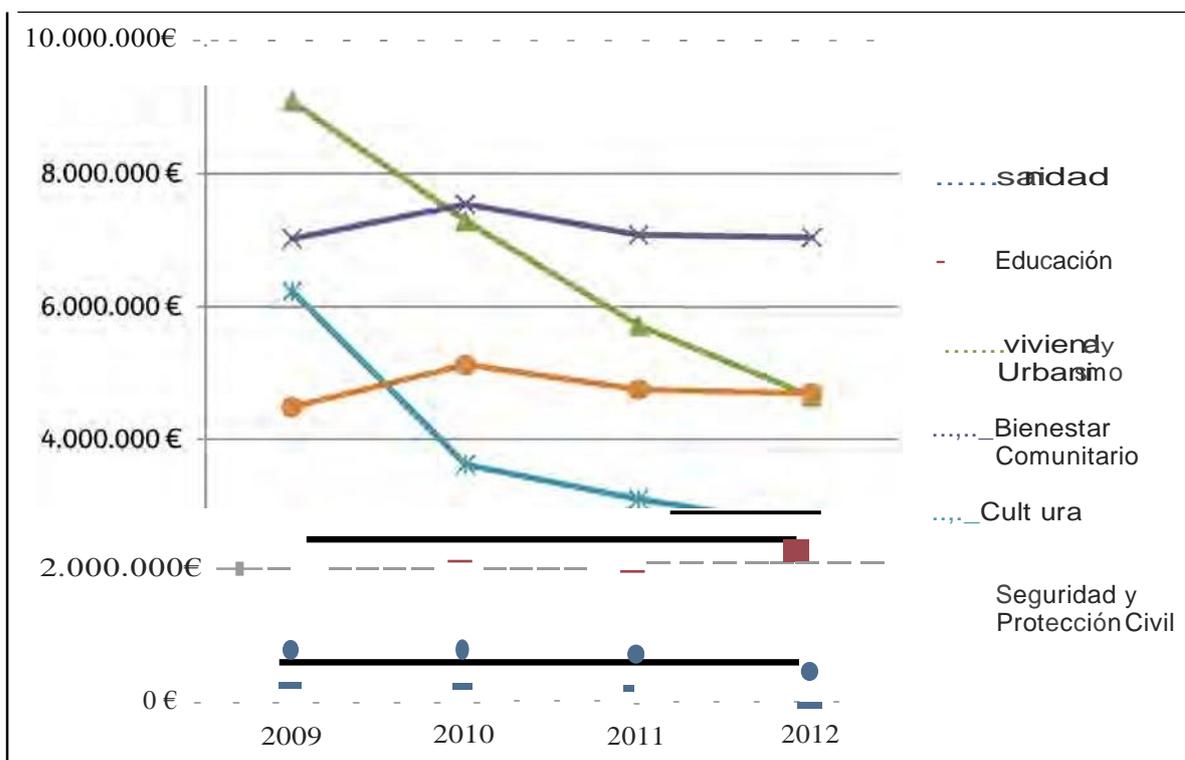
Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía

A primera vista, el gráfico muestra como el gasto local ha descendido de manera vertiginosa en los últimos cuatro años, pasando a ser de más de 57.000 millones de euros a algo más de 47.000 millones, lo que supone un descenso de más del 17%. Estos datos van en la misma dirección a lo apuntado anteriormente acerca de la característica procíclica de los presupuestos municipales (Esteban Cabreara y Sánchez Maldonado, 2007),

plasmándose en ellos la situación económica general. De esta manera, en los años aquí objeto de estudio, correspondidos a su vez con los años de comienzo y mayor afección de la crisis económica, se puede apreciar el descenso de la economía en términos generales en el Estado.

Además, resulta relevante conocer cómo se ha distribuido el gasto en materias destacables para el ciudadano como vivienda, sanidad o cultura. Para ello, el siguiente gráfico ofrece la evolución interanual de seis materias de gasto de las municipalidades como son sanidad; educación; vivienda y urbanismo; bienestar comunitario; y seguridad y protección civil.

**Gráfico 3. Evolución de diferentes materias de gasto municipal (miles de euros)**



Fuente: elaboración propia a través de los datos de Ministerio de Economía.

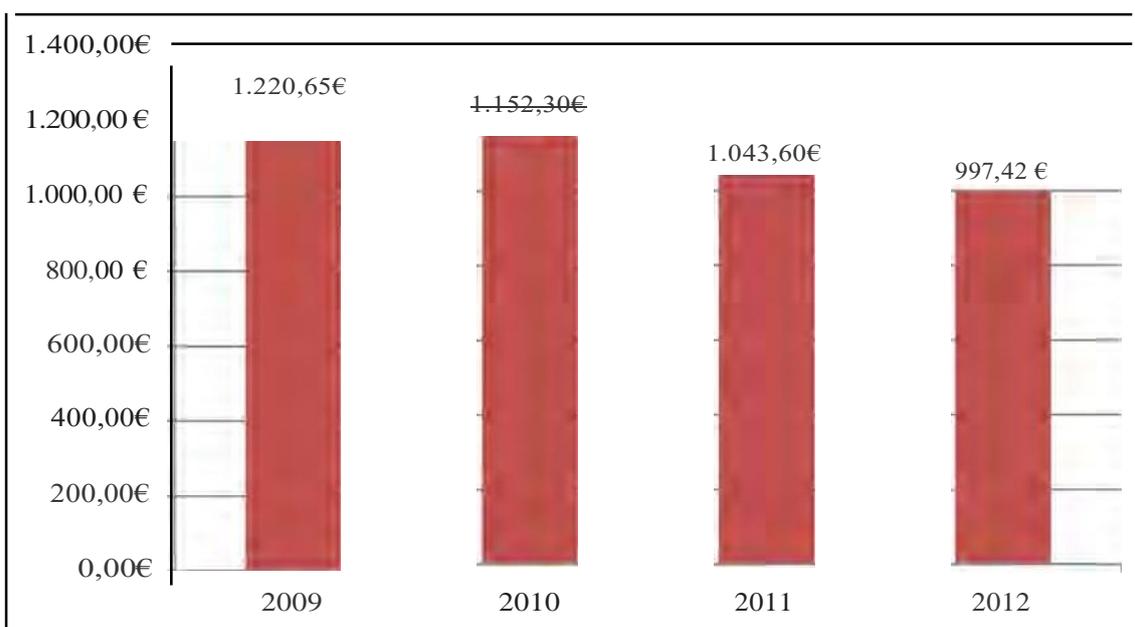
De esta manera, mediante este gráfico se observa un descenso generalizado de estas materias, destacando entre ellas el desplome del gasto en vivienda y urbanismo, así como el destinado a cultura. En el polo opuesto se encuentra la cuantía destinada a seguridad y protección civil, que sufre un ligero repunte en términos generales; de la misma manera

actúa el epígrafe "bienestar comunitario". El resto, descienden de manera moderada a lo largo del período de tiempo aquí analizado.

Este descenso en el gasto lleva asociado, a su vez, un decrecimiento del desembolso económico de este nivel administrativo en los ciudadanos. Con ello, y poniendo en relación el siguiente Gráfico 4 con el anterior, se puede observar cómo ha sido la evolución del gasto per cápita municipal en el período de tiempo analizado.

Por ello, para su elaboración, se ha accedido a los datos económicos referentes al nivel municipal disponibles en el Ministerio de Economía y se ha procedido a dividir el gasto total municipal entre el total de habitantes del Estado español, referenciado con el padrón anual elaborado por el INE. Y que puede ser consultado en la página web de este organismo.

**Gráfico 4. Evolución del gasto per cápita municipal español 2009-20 12**



Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía y el /NE.

Al igual que sucedía en el gráfico anterior, se puede apreciar como el gasto per cápita municipal desciende consider ablemente, pasando de algo más de 1.200 euros por persona, a no superar la barrera de los mil. Esto supone un descenso de algo más del 18% en la afectación por habitante del gasto municipal.

Si se compara este gráfico con los datos que se encuentran en la anteriormente comentada Tabla 11, se observa cómo, para aquellos años de los que se dispone de información en el apartado comparado (todos, salvo el año 2012), se puede comprobar cómo las cifras<sup>47</sup> se sitúan a la cola del resto de países, sólo quedando por debajo de los españoles las cuantías de gasto medio por habitante referentes a Australia.

Cabe señalar que el gasto que aquí se obtiene de las municipalidades españolas son datos agregados, por lo que no se explicita concretamente qué parte del gasto es referente a servicios generales de las Instituciones municipales (como personal, mantenimiento, etc.) y qué gasto se corresponde directamente con áreas concretas como vivienda, urbanismo, etc. Así, la siguiente tabla muestra cómo se ha repartido, en términos porcentuales, las diferentes unidades de gasto en el total de ayuntamientos españoles.

**Tabla 17. Reparto del presupuesto municipal por unidades de gasto(%)**

Unidad de gasto	2009	2010	2011	2012
Gastos de personal	31,41%	33,38%	35,49%	35,83%
Gastos en bienes corrientes y servicios	30,48%	31,66%	34,55%	34,71%
Gastos financieros	2,16%	1,84%	2,09%	2,82%
Transferencias corrientes	8,02%	8,48%	9,19%	9,15%
Inversiones reates	22,28%	18,96%	12,70%	9,65%
Transferencias de capital	1,71%	1,40%	1,08%	0,94%
Activos financieros	0,31%	0,24%	0,21%	0,27%
Pasivos financieros	3,64%	4,04%	4,69%	6,63%

*Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía*

Se aprecia como la principal unidad de gasto municipal son los derivados del gasto de personal, suponiendo más del 30% del presupuesto de los ayuntamientos, suponiendo una gran proporción del gasto público (Parrado, 2013). A pesar de la línea descendente que se ha observado en los gráficos anteriores, en este caso, sigue una línea ascendente, aumentando más de cuatro puntos porcentuales en cuatro años. La siguiente de las

<sup>41</sup> Las cifras para España se corresponden con las siguientes (el tipo de cambio es de 1 Euro = 1.38 Dólares Americanos), a) 2009 = 1.684,50\$ ; b) 2010= 1 590 ,17\$ ; c) 2011 = 1.4 40 .1 7\$.

partidas presupuestarias dedicadas al gasto es aquella destinada a los bienes corrientes y servicios. En este apartado se incluirían conceptos como arrendamientos, reparaciones, suministros, etc. Al igual que sucedía con el apartado anterior, esta partida también sigue una dinámica contraria a la del resto del presupuesto, ampliando la parte porcentual que supone de la totalidad del cómputo de gastos de las municipalidades, aumentando en cuatro puntos en los últimos cuatro años.

El tercero y último elemento a destacar es el apartado de las inversiones reales, en donde se engloban compras relativas a infraestructura nueva, reparación de la existente o inversión en bienes patrimoniales. Si bien, este apartado sigue la misma dinámica que el conjunto general del presupuesto, descendiendo un 13% en cuatro años {del 22% a algo más de 9%}.

Por última en este apartado destinado al gasto, se analizará el gasto local de las EELL desde una perspectiva comparada. Para ello, además de los países analizados sistemáticamente en el apartado comparado se ha añadido el caso del Estado español, lo que ayudará a la realización de un análisis más exhaustivo así como a ubicar a éste dentro del área de análisis que se está realizando.

De esta manera, para la comparación se ha optado por tomar el gasto público de una manera diferente. Wollmann (2008, 2012) y Weingast (2014) establecen que una manera óptima para comparar los niveles de gasto de diferentes unidades de Gobierno es a través del porcentaje sobre el gasto total. Es decir, qué porcentaje supone el gasto local sobre el total de gasto público realizado en el Estado.

Así, la siguiente Tabla 18 muestra cuál es el gasto local sobre el porcentaje total de gasto público en cada uno de los Estados. Se ha procedido a realizar esta comparación en perspectiva temporal, como forma de seguir elaborando esa foto que ayudará a la comprobación de la situación del nivel local no sólo en el Estado español, sino también en otros países con diferentes modelos y alternativas.

**Tabla 18. Gasto local sobre gasto total (%)**

País	2009	2010	2011
Alemania	16,0	15,9	16,5
Australia	8,9	8,9	9,1
Austria	14,1	14,0	13,9
Canadá	19,7	19,8	19,8
España	13,8	13,5	12,2
Estados Unidos	26,7	28,3	27,4
Italia	31,2	31,1	30,5
Reino Unido	27,9	27,6	27,1
Suecia	47,5	47,5	48,7

Fuente: OECD, Australian Government, Canadian Government

Así. lo primero a destacar sería que el máximo lo marca Suecia, con un gasto que se mueve entre el 47 y 48% del gasto público total, lo que supone prácticamente la mitad de lo que el país en su conjunto gasta. En el lugar opuesto se encuentra Australia, en donde se dan datos que no llegan al 10% del gasto total realizado por este país. Otro de los elementos a destacar es la relativa estabilidad del gasto local. Esto es debido, como se ha explicado con anterioridad, a que el presupuesto local es procíclico (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007), lo que lleva a seguir la pauta de los indicadores macroeconómicos. Así, si el gasto público se contrae, la parte correspondiente al ámbito local también lo hace, y viceversa.

Para poder analizar los datos de la tabla, resulta necesario elaborar la media existente para los países analizados, dado que así se podrá obtener cuál es la situación de dichos Estados respecto a ésta. Así; siguiendo la línea temporal. los datos medios arrojan un valor de 22,9%; 23% y 22,8% Si bien, se puede extraer la variable sueca de esta media, debido a que supera en 20 puntos a la siguiente en cuantía de gasto, lo que deja unos valores que descienden prácticamente tres puntos, hasta 19,8%; 19,9% y 19,6% respectivamente para el período temporal analizado.

Así. si se utiliza la primera de las medias, se observa como únicamente cuatro países se sitúan por encima de la misma: Estados Unidos, Italia, Reino Unido y Suecia. Este club se amplía en uno más (Canadá) si se toman

lo valores obtenidos al haber excluido el caso sueco. De esta manera, por debajo quedarían Alemania, Australia Austria y España; de los cuáles, únicamente Alemania se acercaría a los valores medios, situándose tres puntos por detrás.

De esta manera, se comprueba como el gasto local supone una quinta parte (en términos generales) del gasto público total estatal en la gran mayoría de Estados analizados. Si bien, existen excepciones por arriba (Suecia) y por abajo (Australia) y otros casos dignos de referencia, como el británico, en donde a pesar de que las competencias varían no sólo entre las regiones, sino que las mismas no son amplias, suponen cerca del 28% del gasto público total.

## Capítulo IV: La línea de flotación de la autonomía: transferencias y subvenciones

Una vez analizados los diferentes gastos y el volumen que suponen a las EELL; así como haber desgranado el nivel de ingresos de las mismas (y de dónde éstos provienen) y quien posee sus competencias en la materia del ámbito local, el resto de los ingresos transferidos son condicionados. Éstos vienen siendo utilizados como mecanismo para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos municipales y las responsabilidades del gasto público (generadas a raíz de los desequilibrios tanto verticales como horizontales), las disparidades económicas entre las diferentes regiones y la autonomía en materia tributaria en los gobiernos locales.

Así, según Rosen, existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias; éstas las define como una *"obligación que tiene el gobierno local de gastar cierto porcentaje de dinero para complementar el gasto total que se ejercerá junto con los recursos del gobierno central en la actividad que dicte la norma federal"* (2001: 334). Este tipo de transferencias pueden ir acotadas, es decir, que puede que el Gobierno del que proviene fije una cuantía exacta para el ejercicio de un servicio, obra o actividad concreta; de tal manera que la cuantía de la transferencia no puede ser utilizada para ningún otro fin.

Normalmente, este tipo de transferencias suelen ser utilizadas para compensar las desigualdades existentes entre los municipios; si bien, como explica Cadaval Sampedro, se corre el riesgo de que sean utilizadas con un claro tinte político, y en muchos casos

*"al lado de las transferencias ha surgido el 'flypaper effect', o lo que es lo mismo, el efecto adherencia, identificado como un problema de 'ilusión fiscal'. Así pues, cuando los Gobiernos locales se financian mediante transferencias, los individuos subestiman los costes al creer que se produce un abaratamiento precio-impuesto, y ello dará como resultado una mayor demanda de servicios y, consecuentemente, un incremento del nivel de gasto público"* (Cadaval Sampedro, 2001:10).

En países descentralizados sobre todo, pero también en otros que se podrían considerar como unitarios, se descubre que *"los gobiernos que tienen jurisdicciones relativamente grandes, especialmente los gobiernos centrales, completan frecuentemente los ingresos de las unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos"* (Oates, 1977: 93). Y es que a pesar de que es el gobierno central quién suele asumir gran parte de la recaudación, también recae en él parte de la financiación de las unidades subcentrales (Anderson 2010).

Varios autores (Oates, 1977; Giménez Montero, 2003; Anderson, 2010; Pedraja, 2011) explicitan la existencia de dos tipos de transferencias, aquellas condicionadas y las que tienen un carácter incondicional. *"La lógica de la centralización de la recaudación de los ingresos tiene generalmente más peso que la de la centralización de las responsabilidades de gasto"* (Anderson, 2010: 77). Para poder ayudar a las unidades subcentrales en sus responsabilidades de gasto, estas suelen ser participes de ciertos impuestos (o todos) que se recaudan a nivel federal. Esta práctica de participación impositiva se comparte con la aplicación de transferencias intergubernamentales buscando eliminar los desequilibrios existentes entre las diferentes unidades federadas (Giménez Montero, 2003). Resulta necesario, además, comprobar y adecuar con el tiempo los acuerdos referentes a los ingresos compartidos y a las transferencias, dado que tanto los costes como las políticas prioritarias cambian con el tiempo (Anderson, 2010).

Existen tres grandes criterios a la hora de comprobar las diferencias existentes entre las transferencias y la participación impositiva. Si bien, la más clara resulta de su plasmación en los presupuestos. Así, las transferencias sí que aparecen ahí recogidas; mientras que la participación impositiva *"no forma parte del presupuesto federal ya que se las trata como ingresos de las unidades constitutivas"* (Anderson, 2010: 79). En cuanto a los criterios comparables, Anderson (2010) fija los siguientes:

- Propósito general vs. Propósitos específicos
- Fórmula vs. Discrecionalidad
- Limitados vs. Ilimitados

En cuanto al primero de los ámbitos, generalmente la participación en los tributos suele ir destinada a propósitos generales; mientras que las transferencias pueden ser de dos tipos. Así, las no condicionadas tendrían un carácter general y las unidades constitutivas podrían utilizarlas para aquello que gustaran (Pedraja, 2011); sin embargo, existen las transferencias condicionadas que sí que van destinadas a programas especiales y que, generalmente *"están sujetas a condiciones muy específicas"* (Anderson, 2010: 80). En lo referente a la discrecionalidad, generalmente la participación impositiva se realiza a través de fórmulas que se mantienen estables durante ciertos períodos de tiempo. En el caso de las transferencias, puede que existan de las dos formas, bien mediante fórmula estabilizada a lo largo del tiempo, bien pueden sufrir modificaciones en base a situaciones de necesidad en períodos concretos (Anderson, 2010).

Finalmente, en cuanto a las limitaciones de las cuantías, es menos probable que existan límites en la participación impositiva que en las transferencias. Esto provoca que en cuanto se produce un aumento de la recaudación, también se produce un aumento de la cantidad que las diferentes unidades federadas obtienen. En el caso de las transferencias, las cantidades suelen ir delimitadas en los presupuestos federales, por lo que una modificación de los mismos suele más improbable (Pedraja, 2011).

No hay que olvidar que el uso de la participación impositiva, así como de las transferencias fiscales pueden ser, y han sido, establecidos de inimaginables maneras (Anderson, 2010).

Las transferencias, como ya se ha explicado, pueden ser de dos tipos, condicionadas e incondicionadas. Así, también pueden clasificarse en función de si la cantidad económica aportada viene fija (globales o en bloque) o está basada en alguna fórmula (graduada, compensatoria o porcentual). Además, en las graduadas es posible que se establezcan límites a las cuantías cedidas, dando lugar dos tipos, aquellas que tienen dicho límite establecido y las que no. De esta manera, Giménez Montero (2003) establece seis tipos de transferencias o subvenciones en función de su categoría y de si existe límite a las cuantías transferidas.

Así, lo primero es dividir las en dos grandes grupos (incondicionadas vs. condicionadas) que incluyen tres casos cada uno (globales de suma fija; graduadas sin límite; y graduadas con límite). De esta manera, entrando en el bloque de incondicionadas, la primera de ellas haría referencia a cuantías económicas entregadas para gasto discrecional (globales de suma fija). La segunda de ellas, las graduadas sin límite, haría referencia a la financiación de un porcentaje concreto de un proyecto general o de unos presupuestos (Giménez Montero, 2003). Este tipo pasaría a convertirse en una graduada con límite si, por ejemplo, el gobierno que hace la transferencia impone un límite económico explícito.

En cuanto a aquellas de carácter condicionado, las que se encuadrarían en globales de suma fija serían aquellas que se destinan para una actividad en concreto. Haciendo referencia a las segunda de ellas, las graduadas sin límite, se encuadrarían aquí cuando se sufrague un porcentaje concreto del desarrollo de una actividad establecida previamente. Así, no cabría sufragar un Presupuesto municipal pero sí un porcentaje del gasto destinado a una actividad específica (construcción de polideportivo, p.e.). Finalmente, las condicionadas graduadas con límite serían similares a las

anteriormente expuestas, pero existiendo una cuantía económica máxima destinada.

Antes de entrar a tratar el tema de los mecanismos de nivelación, es necesario explicar la existencia de dos modelos que conviven y que es necesario que así lo hagan, los criterios horizontales y los criterios verticales de nivelación. Los primeros hacen referencia a aquellos que buscan evitar las diferencias económicas existentes entre las regiones constitutivas de un Estado; mientras que las segundas engloban aquellas medidas que se llevan a cabo para armonizar o equilibrar, por ejemplo, los sistemas impositivos existentes en cada región con el Estado central (Sanguinetti y Tommasi, 2004). Este tipo de sistema de nivelación ya ha quedado explicado en los párrafos anteriores referidos a la participación impositiva en los ingresos.

Si bien, ambas formas de nivelación utilizan un mismo mecanismo a la hora de realizar sus aportaciones para lograr el equilibrio: la transferencia de fondos. Estas transferencias fiscales pueden tener diferentes características, si bien se suelen utilizar "*as a risk sharing mechanism; as an instrument to smooth out asymmetric shocks affecting states within a given country*" (Sanguinetti y Tommasi, 2004: 152). Generalmente, existen tres tipos de transferencias<sup>48</sup>:

- Transferencias que son derechos legales o discrecionales: derechos a los que se puede apelar por la vía jurídica en caso de ser vulnerados. En las discrecionales el gobierno federal es quien tiene la última palabra a la hora de decidir sobre las mismas.
- Transferencias condicionadas o no condicionadas: las primeras se deben de utilizar para fines específicos, mientras que las segundas se invierten en fines generales. Serán estas segundas las más utilizadas para la nivelación.
- Transferencias condicionadas que reparten costes o que son contributivas: las primeras implican que las unidades receptoras

---

<sup>48</sup> Esta tipología ha sido obtenida de Anderson, 2010: 87; si bien ha sido algo modificada en función de los factores que en este trabajo interesan.

cumplen determinados requisitos, por ejemplo para un programa federal concreto. Las segundas. van asociadas a cubrir costes generales de un programa en un ámbito específico.

Además, no hay que olvidar que *"intergovernmental transfers exist for both economic and political reasons. The economic reasons are (a) to close (vertical) fiscal gaps arising from local authorities' expenditure requirements exceeding their revenue-generating capacities, (b) to reduce (horizontal) fiscal disparities among local governments in their abilities to deliver public services, and (c) to correct far misallocations resulting from interjurisdictional spillovers (externalities)"* (McMillan, 2008: 276).

Finalmente, cabe explicar que *"la mayoría de las federaciones promueven mecanismos para la redistribución horizontal con el fin de reducir las desigualdades entre sus unidades constitutivas"* (Anderson, 2010: 91); existiendo tres formas para distribuir la riqueza. La primera hace referencia al gasto del propio gobierno federal en determinadas regiones con fines redistributivos ante la incapacidad económica de dichas regiones para hacer frente a gastos elevados o en determinadas materias no prioritarias. Segundo, a través de las anteriormente citadas transferencias fiscales, siempre y cuando se tengan en cuenta ciertos criterios como la población o la necesidad. Por último. programas específicos de nivelación que tengan en cuenta las necesidades de las diferentes unidades constitutivas y que vayan destinados a la mejora de su capacidad fiscal.

En la práctica totalidad de los países analizados existen una serie de elementos que ayudan a igualar y paliar las posibles diferencias habidas. Como se ha explicado, se dan tres tipos de transferencias. De las primeras ya se ha mencionado y explicado cómo se reparten en función de los diferentes países. por lo que no se considerará volver sobre ellas, haciendo hincapié únicamente en aquellas que buscan limar las diferencias tanto verticales como horizontales.

De entre todos los países analizados. existe un caso parecido al modelo español, en donde el sistema de nivelación existente es el conocido como

"Café para todos" y hace referencia a la transferencia de recursos por parte del Estado a las diferentes CCAA en base al porcentaje del PIB que suponen en el Estado. Dicho caso con un sistema similar se encuentra en Austria, en donde desde la Federación se realizan transferencias a los Estados y a los EELL, en donde la distribución se hace en base a diferentes ratios *"examples of distribution ratios are the regional yield of the tax to be redistributed, the number of inhabitants and the weighted number of inhabitants"* {Schneider, 2002: 114). Después, en el reparto referente a cada municipio, se tiene en cuenta tanto la capacidad fiscal de los municipios, como su población y una cantidad mínima por habitante.

En referencia a Alemania, los Lander son los que tienen el papel predominante en materia de administración tributaria, quedando el nivel federal postergado a la recaudación de los impuestos comunitarios. Si bien, en el ámbito de la nivelación interterritorial, en lugar de recibir transferencias en función del porcentaje del PIB que se representa, se realiza de manera diferente. Los Estados más ricos son los que entregan directamente parte de sus recursos a los Estados más pobres, sin que sea necesario que el Gobierno federal se inmiscuya. De esta manera, se mide la capacidad fiscal de cada uno de los Estados y se le sitúa en la categoría de pagador o en la de beneficiario. Para determinar su condición en la nivelación, *"han de dividirse sus ingresos tributarios, incluyendo también los correspondientes a los municipios en él radicados, por su número de habitantes"* {Tejerizo, 2009: 101). De esta manera, si lo obtenido se sitúa por debajo del promedio federal, se percibirá una ayuda; en caso de situarse por encima, se considera a dicho Estado como apartador. En caso de situarse por debajo del 92% de la media, se recibirá una cantidad suficiente para elevar al Estado hasta dicho porcentaje; si se está entre el 92% y la media, se recibe el 37,5% de la diferencia existente. Remarcar, además, que esta necesidad de existencia de mecanismos de nivelación horizontal queda resaltada en el texto constitucional alemán, *"al explicitar que se igualen las condiciones de vida en todo el país mediante la disminución de las diferencias de capacidad fiscal de los Lander"* (Cantarero Prieto, 2004:

19). En esta línea, los Lander *"according to the Federal Constitution and to their own constitutional principles, are obliged to carry out a similar financia/equa/ization among the local governments"* (Schefold, 2012:247).

En referencia al sistema que funciona en Australia, son los territorios quienes determinan composición y cuantía de impuestos. Este país es una de las pocas federaciones que *"intenta igualar por necesidades de gasto aunque tiene las menores disparidades antes de la nivelación"* (Cantarero Prieto, 2004: 26). Una de las formas de controlar el Gobierno federal a los diferentes estados y territorios ha sido a través de las diferentes transferencias que el utiliza; existiendo dos tipos, las transferencias de nivelación (que se serían no condicionadas) y aquellas que van destinadas a financiar servicios específicos (condicionadas). Para ello, existe la *Commonwealth Grant Commission*, que es la encargada de determinar qué porcentaje de cada impuesto debe de ser entregado a cada Territorio o Estado y siguiendo qué criterios.

Así, la actual definición que el Gobierno australiano utiliza en su programa de nivelación es *"each State should be given the capacity to provide the average standard of State-type public services, assuming it does so at an average level of operational efficiency and makes an average effort to raise revenue from its own sources"* (Watts, 2003: 114). A la hora de nivelar, el reparto de fondos se realiza no sólo teniendo en cuenta la capacidad fiscal de los estados, sino también se estiman los costes de provisión de determinados servicios en cada uno de ellos.

Una de las diferentes formas de nivelación existente en Australia son las subvenciones para programas específicos, buscando obtener la misma inversión per cápita en todas las regiones del país. Además, a través de *Intergovernmental Agreement on Federal Financia/ Relations*, el gobierno australiano provee ayuda financiera a los gobiernos locales a través de *"National Specific Purpose Payments to be spent in hey service de/ivery sectors, National Partnership payments to support de/ivery of specified outputs or projects, to facilitate reforms orto reward those jurisdictions that*

*deliver on nationally significant reforms; General revenue assistance, consisting of GST payments and other general revenue assistance".* (Australian Government, 2013:13).

Para lograr una nivelación horizontal, el gobierno australiano lleva a cabo reestructuraciones en la metodología de asignación de subvenciones a los gobiernos locales. Si bien, cambios inesperados pueden impedir la eficiencia del gobierno local, dado que alterarían el presupuesto establecido (Australian Government, 2013). Esto es debido a que este tipo de mecanismos de nivelación horizontal son entendidos como *"identifying advantaged and disadvantaged councils and bringing a/1 the disadvantaged councils up to the financia/ position of a council operating at the average standard"*. (Australian Government, 2013: 178). De la misma manera funciona la nivelación en cada Estado o Territorio en referencia a las municipalidades, como forma de paliar las diferencias existentes entre ellos (Berry,2011).

El caso canadiense, por su parte, requiere una atención especial dado que uno de los problemas a los que tiene que hacer frente el federalismo fiscal en este país es a las grandes disparidades existentes entre territorios, no sólo a nivel de presión fiscal, sino también en el marco de ingresos provenientes de los impuestos, y es que *"además de existir una desigual distribución de la renta, el hecho de que una fracción importante de los ingresos fiscales esté ligada a la explotación de recursos naturales aumenta las disparidades de capacidad fiscal entre las provincias"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 174). Para poder paliar estas diferencias, se ha desarrollado un federalismo cooperativo que busca tanto limar los desequilibrios verticales como la equidad horizontal a la hora de repartir recursos tributarios entre las provincias.

De esta manera el sistema de nivelación horizontal (*Equa/ization Program*) se basa en una serie de transferencias incondicionadas *"con el objetivo de ayudar a las provincias más pobres"* (Cantarero Prieto, 2004: 24) y que parten de una base federal en donde las provincias más ricas no aportan.

Dichos pagos se estiman a partir de un complejo procedimiento que incluye más de 33 figuras impositivas diferentes de cada provincia. Así, *"el Gobierno federal transfiere a las provincias los recursos necesarios para que todas aquellas que no alcanzan el nivel mínimo de referencia puedan hacerlo"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 176). Además, existe el denominado *Territorial Formula Financing*, cuyo objetivo se orienta a que los diferentes Territorios puedan ofrecer niveles similares de servicios a los de las Provincias.

Por último, existen transferencias destinadas a la financiación de programas concretos como sanidad, educación o servicios sociales, las cuales se proceden a repartir en función de la población de cada Provincias y Territorio. Finalmente, *"resulta interesante observar que, pese a su importante impacto redistributivo, el peso de las transferencias en los ingresos totales de las provincias es relativamente reducido"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 189). Tal es el caso del *Gas Tax Fund*, que se viene utilizando como una suerte de programa de nivelación para lograr inversión similar en las diferentes municipalidades debido a las diferencias que estas poseen en sus sistemas de financiación. (Federation of Canadian Municipalities, **2013**).

Atendiendo a sus vecinos de Norteamérica, el Gobierno federal de los Estados Unidos no realiza ningún tipo de sistema de nivelación vertical, lo que en realidad hay es una serie de transferencias verticales referentes a políticas determinadas, buscando conseguir unos criterios mínimos en los diferentes Estados (Tejerizo, 2009). De esta manera, *"las transferencias del Gobierno central contribuyen escasamente a la equidad horizontal; es decir, a lograr una más equilibrada distribución de recursos públicos entre idénticos niveles de gobierno"* (De la Fuente y Gundín, 2008: 246). La cuantía de dicha transferencias se decide también en base a criterios poblacionales, pero también incluyen otros elementos como personas discapacitadas o población en edad escolar, lo cual supone una novedad en lo referente a la ponderación de las transferencias que se realizan. Por el contrario, en Suecia, como forma de nivelar, existe un impuesto de

ecualización. Esto conlleva que existen transferencias de igualación entre los municipios con altas tasas hacia los de bajas tasas. Porcentualmente, dos tercios del presupuesto local deriva de transferencias provenientes del Estado. Además de un 10% extra que se da a todos los municipios y otro 5% de subvenciones dirigidas a fines específicos (Persson, 2013).

Para el caso del Reino Unido, destaca la situación en la que se encuentra pese a no disponer un sistema de nivelación *ad hoc*. Así, para aplicar el sistema de '*devolution*' se utiliza la denominada fórmula Barnett (en honor al político inglés que elaboró la fórmula para la distribución económica entre países). De manera resumida y para no abrumar con fórmulas matemáticas, esta fórmula depende del nivel de gasto subnacional, dependiendo éste de las capacidades de cada nivel para recaudar y obtener préstamo, además de ajustarla en función de la población de cada uno.

Esto lleva a una paradoja, y es que a pesar de haberse llevado a cabo la '*devolution*' a tres de los países conformantes del Reino Unido, se ha olvidado el que engloba la mayor parte de la población, Inglaterra. Así acaba sucediendo que "*in each territories, expenditure per head on devolved services is higher than in England*" (Heald y Mcleod, 2011, 70). Cabe destacar que, a pesar de que en la práctica se utiliza la fórmula Barnett como un mecanismo de nivelación geográfica, esta es injusta en la medida en que no tiene en cuenta determinados elementos de las regiones, tratando a algunas de una manera mucho más generosa. Por ello, "*the Barnett formula does not provide any form of formal equalization across the countries*" (Heald y Mcleod, 2011: 85). Para concluir, cabe decir que "*there has been an increased 'territorialization' of Uf< politics, with a greater awareness of difference and, most significantly, greater awareness of the contest for scarce resources*" (Mitchell, 2011: 19).

Finalmente, en cuanto a Italia, a partir de la reforma de 2001 se han ido incluyendo mecanismos de igualación en su sistema financiero, así "*has set up regional development programmes where a part of investment support is*

*linked to a region's performance in selected policy areas"* (Blochliger *et al.*, 2007: 18). En esta línea, también se introdujeron otros criterios de igualación, buscando cumplir los objetivos del pacto local europeo en términos de estabilidad y crecimiento del ámbito local, en aras además de reforzar el sistema descentralizado italiano. Así, para la nivelación se utilizan un sistema de subvenciones o transferencias incondicionadas que están asignadas en base a determinadas fórmulas en función de las necesidades de gasto así como de presión fiscal. Todas las regiones, municipalidades y provincias contribuyen en este programa de nivelación a través de transferencia, si bien, *"the decentralized system, and each of its component, is entirely dependent on the national budget allocations to finance spending, in different ratio, but none equal to zero"*. (Giarda, 2004: 13). Para poder establecer las necesidades de financiación de cada una de las municipalidades (y también de las regiones, se van a establecer una serie de indicadores que *"has so/e/y to provide the difference between the cost of the "essential levels of outputs" determined for each expenditure sector where it is required and the regional standardized tax revenues"* (Giarda, 2004: 22). Así. con una igualación total, este plan dota de igual gasto per cápita en cada una de las regiones y municipalidades.

Comenzando a desgranar el caso del Estado español, uno de los grandes problemas de las transferencias hace referencia a quién dota económicamente a las EELL, Suárez Pandiello (2000) propone que sea el nivel con mayor capacidad económica, de tal manera que se pueda crear un fondo global de subvenciones generales o incondicionales que pudiera ser distribuido. Si bien los problemas surgen a la hora de establecer una fórmula concreta para establecer unos indicadores adecuados que puedan resumir de una manera fiable las necesidades de gasto local, *"de ahí que habitualmente se sugieran variables de tipo general (la población como ejemplo inmediato), como preferibles a la introducción de variables muy específicas"* (Suárez Pandiello, 2000: 90).

Por lo tanto, resulta necesario tener en cuenta ese esfuerzo fiscal y las necesidades de gasto que va a tener cada Ente Local para poder establecer

un reparto digno. Va que cuando se habla de autonomía en la esfera local no sólo se hace referencia a que los Gobiernos locales puedan establecer sus preferencias en materia de gasto; sino que, como anteriormente se ha explicado, gocen de cierta capacidad normativa en el lado de los ingresos. De esta manera podrán adecuar su estructura financiera a los objetivos políticos, lo que en la actualidad resulta imposible de realizar, ya que los Consistorios heredan las cuentas de los ejercicios pasados.

La participación de las haciendas locales en los tributos del Estado se establece en la LHL como un derecho constitucional de éstas. Se prevé así mismo la financiación específica y excepcional de determinados municipios, mediante asignaciones complementarias y también la de Entidades supramunicipales: comarcas, entidades municipales asociativas y áreas metropolitanas, creándose, además, a favor de estas últimas, un recargo sobre el IBI correspondiente a los inmuebles situados en el territorio de dichas entidades. También se regula la financiación de las EELL de ámbito inferior al municipio.

El importe global de la participación se distribuye entre los municipios con arreglo a su población, al esfuerzo fiscal y al número de unidades escolares por ellos costeadas. Se garantiza una evolución de la financiación global en los mismos términos que el PIB y, en todo caso, no inferior al Índice de Precios al Consumo (IPC), así como una percepción por cada municipio de una cantidad no inferior a la obtenida el último año del quinquenio anterior.

Otro de los problemas existentes en el ámbito de las transferencias es el de la supuesta capacidad niveladora de la participación en los PIE, que se encuentra regulado por la LHL y que se aplica en todo el territorio sin perjuicio de los regímenes financieros forales (Endemaño Aróstegui, 2014). Se supone que tanto éstas como las provenientes de las CCAA deberían de servir para nivelar las diferencias existentes en los Municipios (principalmente entre los grandes y los pequeños, pero también entre las capitales de provincia y el resto). El hecho de que uno de los indicadores

más importantes para la distribución de las PIE sea el esfuerzo fiscal. hace que el reparto quede desvirtuado. Son varios los autores (Pedraja, 2011; Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado. 2001; Suárez Pandiello, 2003) que apuntan hacia la necesidad de establecer el criterio poblacional como el principal a la hora de elaborar las cuantías de las transferencias.

Sin embargo, la principal fuente de financiación viene de las transferencias. En la siguiente Tabla 19 se puede ver como a nivel nacional, prácticamente el 40% de los ingresos de los Municipios dependen de las transferencias tanto corrientes como de capital que provienen principalmente del Estado. Tal y como se recoge en el siguiente apartado, esta situación es aún más clara en el caso de las capitales de provincias vascas, en donde casi el 60% de sus ingresos proviene de las transferencias.

A la hora de realizar la Tabla 19, no se han tenido en cuenta aquellos datos correspondientes a la participación de los impuestos del Estado por parte de los Municipios; los cuales suponen una parte de las transferencias del Estado y que vendrían a incrementar en más o menos un millón de euros el monto total de las transferencias corrientes.

**Tabla 19. Reparto de Ingresos Municipales**

Ingresos		2009	2010	2011	2012
Ingresos propios	Impuestos directos	27,00%	30,23%	34,06%	36,79%
	Impuestos indirectos	3,74%	3,63%	3,66%	3,24%
	Tasas y otros ingresos	17,65%	18,09%	18,36%	18,06%
	Ingresos patrimoniales	3,02%	3,25%	3,56%	2,61%
	Enajenación de inversiones reales	4,88%	3,43%	2,85%	2,32%
Ingresos transferidos	Transferencias corrientes	28,39%	27,59%	29,82%	29,87%
	Transferencias de capital	8,93%	7,94%	5,71%	3,72%
Ingresos financieros	Activos financieros	0,23%	0,21%	<b>0,18%</b>	0,11%
	Pasivos financieros	6,14%	5,63%	1,75%	2,61%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Se puede apreciar como el volumen de transferencias tanto corrientes como de capital supone algo más del 36% del presupuesto municipal. Cifra que va en descenso paulatinamente en los años aquí analizados, mientras que la recaudación por imposición aumenta casi 10 puntos, situándola como la más importante en términos porcentuales.

Como se ha explicado, se puede diferenciar entre dos tipos de ingresos provenientes de las transferencias; aquellos que parten de transferencias no condicionadas y los que son asociados a las transferencias condicionadas. De ambos dos se va a hablar en los siguientes párrafos, si bien, principal importancia hay que dar a los primeros, dado que es a través de ellos que se logra la suficiencia económica municipal.

En referencia a aquellas transferencias no condicionadas, destacan aquellas provenientes del Estado y de las CCAA se establecen como ingresos de una importancia capital para las arcas de las Corporaciones Locales. Y como se explicará en el próximo capítulo, en el caso de la financiación municipal vasca, se constituyen en un aporte económico fundamental para el funcionamiento de las EELL. *"La eficiencia de los distintos tipos de subvenciones puede evaluarse a través de la ausencia de filtraciones, es decir, las subvenciones serán tanto más eficientes cuanto más se ajuste su finalidad a los objetivos establecidos"* (Cadaval Sampedro, 2001: **10**).

En la práctica, y a pesar de lo anteriormente explicado, las PIE se yerguen como la principal fuente de financiación de los Ayuntamientos. Además, cabe la posibilidad de que las propias CCAA también permitan a los Consistorios participar de los impuestos que ellos recaudan. Aunque es cierto que, fruto de la crisis económica, *"ha venido cayendo espectacularmente al venir su cuantía vinculada a la recaudación de los principales tributos del Estado, duramente castigada también por la crisis"* (Pedraja, 2011:186).

Se crea, para poder optar a la PIE, un sistema dual de *"que diferencia entre grandes y pequeños municipios"* (Suárez Pandiello, 2003: 122). En el caso de los municipios menores de 75.000 habitantes *"se efectúa la distribución a partir de un montante global fijado por el Estado se reparte en función de tres indicadores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria"* (Monasterio Escudero, 1996: 372). Sin embargo, el resto de Municipios así como las capitales de provincia siguen lo establecido en la

legislación vigente, no participando de los impuesto, sino que reciben *"una cantidad que dependen de una aserie de variables de necesidad -población ponderada por tramos-, inversa de capacidad y esfuerzo"* (Suárez Pandiello, 2003: 122). Si bien, lo novedoso es la participación de los municipios considerados grandes; de la misma manera, existen distintos indicadores que determinan la cantidad que corresponde a cada Ayuntamiento encuadrado en esta modalidad.

De esta manera, se genera una dependencia endémica de las PIE, y también de la participación en los Impuestos que pueden recaudar las CCAA, que aún no ha sido regulado, si bien *"la única que ha diseñado un mecanismo de participación ha sido la Comunidad Canaria"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 47). Así, se asume como necesaria y vital esa participación en las PIE y en las CCAA, dado que este tipo de transferencias resultan no sólo complementarias a los ingresos propios; sino que se yerguen como capitales para el funcionamiento de las EELL.

La práctica totalidad de los autores (Suárez Pandiello, 2000, 2003; Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007; Pedraja, 2011) que se han dedicado al estudio de las financiación municipal y del ámbito local han coincidido en la necesidad de reformas del marco de la financiación local, para que los Gobiernos de los diferentes niveles implicados puedan dotar a esta de la autonomía no sólo competencial, sino también económica que necesitan. Sobre todo, esto se hace especialmente relevante en el área de los anteriormente mencionados servicios impropios que las Corporaciones Locales prestan ya que en la actualidad *"dificultan la correcta evolución del sistema y, en última instancia, la suficiencia que genera el mismo"* (FEMP, 2007: 32).

Quizás el punto principal para poder equilibrar las cuentas municipales sea establecer unos nuevos criterios de las PIE. Como se ha explicado, los municipios menores de 75.000 habitantes han mantenido los criterios de participación anteriores a la reforma de LHL; sin embargo los de mayor

población y las capitales de provincia han accedido al nuevo método de financiación <sup>49</sup>.

En cuanto al peso que supone las PIE en el Presupuesto local, los datos que arroja el Ministerio de Hacienda y Administración Pública cifran que las transferencias correspondientes a los tributos exaccionados por el estado han evolucionado desde 4 mil millones de euros en 2009 hasta los 3 mil en 2012. Si bien, esta caída de más de mil millones de euros se produce en el último año, dado que en los tres anteriores se mantiene más o menos estable. Para comprobar cuál es el peso de los PIE en el presupuesto local y lo que supone comparativamente, la siguiente Tabla muestra la distribución de éstos junto con el resto de ingresos propios y las transferencias.

**Tabla 20. Distribución de PIE, Ingresos Propios y Transferencias**

	2009	2010	2011	2012
PIE	14,48%	14,91%	15,54%	10,42%
Resto Ingresos Propios	46,65%	46,43%	47,71%	55,54%
Transferencias Estado	22,30%	21,81%	20,66%	20,27%
Transferencias CCAA	16,57%	16,84%	16,10%	13,77%

*Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Hacienda y Admón. Pública*

Lo primero que cabe destacar es el peso que poseen los ingresos propios, suponiendo prácticamente la mitad del presupuesto de ingresos de las EELL. De la misma manera, los PIE se sitúan como uno de los pilares de la financiación local, con cifras que rondan el 15% pero que sufren un gran descenso en 2012. Así, el segundo en importancia serían las transferencias provenientes del estado, que de media suponen un 20% de lo ingresado por la EELL, cuatro puntos más que el peso que poseen las transferencias económicas provenientes de las CCAA.

Así, parece claro que existe una dependencia de las transferencias provenientes del Estado; dado que si se combinan los datos de las

<sup>49</sup> El artículo 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, establece cómo se repartirá la participación en los Impuestos del Estado en el ámbito municipal. El 112 hace lo mismo a nivel provincial.

transferencias propiamente dichas provenientes del nivel central con la transferencia económica referida a las PIE, la cifra alcanzaría el tercio del presupuesto local (sumando más de la mitad agregando todos estos datos).

Tanto Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado (2007) como Castells (1983) coinciden en la necesidad de que *"las Corporaciones locales deberían integrarse en el sistema fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 47) dado que ello podía favorecer la participación en impuestos estatales. Sobre todo en el tema del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF en adelante), en donde serían las Corporaciones Locales las encargadas de extraerlo, para así poder gestionar una cantidad mayor de capital. La otra forma, sería a través de reactualizar los criterios de reparto, para que de esta manera el porcentaje de los impuestos participados del Estado sea mayor.

Castells además propone la *"dotación de un Fondo de Cooperación Local de las Comunidades Autónomas"* (Castells, 1983: 103), dado que éstas sólo otorgan subvenciones condicionadas a los Municipios, es decir, que están orientadas a una acción en particular, sin posibilidad de desviar dichos fondos para otras necesidades que surjan. La idea de Castells supone que es necesario para la autonomía financiera de los municipios el hecho de que la Comunidad Autónoma ceda un *"porcentaje sobre el volumen de ingresos de libre disposición o de gastos no financieros"* (Castells, 1983: 103), para que de esta manera puedan contar con un porcentaje fijo de recursos anual.

También se antoja capital que los Municipios puedan participar de los impuestos de las Comunidades Autónomas, de tal manera que se pudiera hacer frente a los gastos corrientes y de capital. Para ello se propone la *"creación de un Fondo de Nivelación Corriente"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 47) y la del *"Fondo Complementario de Inversiones"* (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007: 48). Así, tanto la Administración estatal como la autonómica podrían ayudar a financiar

aquellas competencias que se han denominado como impropias. Con la creación de estos fondos. los Municipios podrían hacer frente no sólo a aquellas competencias que le son propias y para las que les es posible autofinanciarse, sino también a las que le son impropias y corresponden a un nivel territorial superior.

Y es que, como se ha explicado con anterioridad, los Ayuntamientos deben de abandonar proyectos propios para poder cubrir aquellos que son fruto de nuevas legislaciones aprobadas. ¿Cuáles son las soluciones a estos problemas financieros? La FEMP fija en necesarios unos cinco mil millones de euros para poder ayudar a los municipios a sanear sus cuentas; además propone una serie de medidas para mejorar la solvencia económica de los distintos Ayuntamientos: 1) Que las transferencias a cuenta pasen del 95% actual al 98%; 2) Posibilidad para endeudarse en la misma medida que los Gobiernos Central y Autonómicos; 3) Creación de un fondo estatal de 80 millones de euros para las poblaciones más pequeñas; 4) Que el impuesto de plusvalía se cobre según el valor real y no el catastral; 5) Participación de los ingresos por IRPF e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA); 6) Mayores dotaciones económicas a los Ayuntamientos para hacer frente a los gastos que son competencia de otros niveles institucionales (Pérez Castaños. **2010**).

Procediendo a comparar los datos económicos de los diferentes Estados analizados y añadiendo ahora el caso español, lo primero que se medirá será el porcentaje que suponen las transferencias respecto al total del presupuesto de las EELL, la siguiente Tabla 21 muestra cómo se ha distribuido el peso de éstas en el cómputo económico total. Hay que destacar como *"the degree of municipal level's budgetary autonomy in the intergovernmental setting can be captured and assessed by the share which state grants have in relation to the local level's total revenues"* (Wollmann, 2012: 49) y por ello resulta capital el análisis de este elemento financiero.

**Tabla 21. Transferencias en presupuesto local(%)**

Estado	2009	2010	2011	MEDIAS
Alemania	35,90	35,40	35,46	35,59
Australia	9,86	10,09	10,43	10,13
Austria	18,19	18,37	17,73	18,10
Canadá	43,16	42,95	42,87	42,99
España	41,96	39,38	34,59	38,64
Estados Unidos	21,03	22,30	20,63	21,32
Italia	50,28	46,99	43,20	46,82
Reino Unido	70,55	71,20	70,46	70,74
Suecia	21,23	23,32	23,83	22,79

Fuente: OECD, /NE. Australian Government.

Se puede atisbar cómo el porcentaje de presencia de transferencias en el ámbito local se mantiene estable a lo largo de los años. Así, cabe remarcar en un primer momento el hecho de que en países como España e Italia, los datos arrojan un claro descenso de la presencia de éstas, pasando de un 42 a un 34% en el caso español (-8 puntos) y de un 50 a un 43 en el italiano (-7). En cuanto a la autonomía que deriva de la presencia de estos flujos económicos intergubernamentales, es destacable el dato australiano, en donde la media de los tres años aquí analizados se sitúa sobre el 10% del presupuesto, lo cual deja mucha libertad a los municipios.

En el polo opuesto se encontraría el caso del Reino Unido, en donde estas aportaciones económicas supondrían más del 70% de la totalidad de las partidas municipales. Así la media total rondaría el 35% del presupuesto o, encontrando únicamente cuatro países por debajo de esa media (Australia, Austria, Estados Unidos y Suecia). Entre aquellos Estados que dependen sus presupuestos locales en más del 50% de la cuantía total de los mismos, se encuentra únicamente el anteriormente mencionado Reino Unido, situándose el dato en la mitad del batane económico municipal.

Finalmente, para concluir con el apartado comparado, se ha tratado de elaborar un índice de autonomía local. Para comprender los datos ensanblados en la Tabla 22, se debe primeramente explicar cómo se ha procedido a elaborar dicho índice. De esta manera, los datos varían entre -1

y 1, siendo el primero representando el caso de autonomía nula, y el segundo su antítesis, la autonomía total de los EELL. De la misma manera, cuanto más cercano el dato sea a 0, indicaría un equilibrio entre gastos e ingresos. Para la elaboración de la escala se han utilizado los niveles de gasto e ingreso propio total del ámbito local en cada uno de los casos analizados.

**Tabla 22. Índice de autonomía local**

Estado	2009	2010	2011
Alemania	-0,51	-0,52	-0,47
Australia	0,14	0,14	0,12
Austria	-0,15	-0,17	-0,10
Canadá	-0,86	-0,87	-0,99
España	-0,64	-0,56	-0,41
Italia	-1,00	-0,92	-0,79
Reino Unido	-1,00	-1,00	-1,00
Suecia	-0,27	-0,29	-0,32

*Fuente : elaboración propia*

Así, los datos arrojan como el caso italiano, canadiense y británico son aquellos que se encuentran en el extremo negativo de la autonomía, dado que sus capacidades de ingreso no son suficientes para hacer frente a los gastos que afrontan. Sin embargo, existen diferencias entre los tres, dado que los valores para el Reino Unido son estables, sin embargo, atendiendo al caso italiano se observa como el índice se va contrayendo, descendiendo 0,21 puntos en tres años, contrariamente a lo sucedido en la antigua colonia británica, en donde el nivel crece 0,13 puntos, rondando valores de su antigua metrópoli.

Si bien, resulta general que los valores obtenidos se sitúen en el plano negativo, siendo únicamente uno el territorio que posee valores positivos: Australia. No sólo el valor se sitúa a cerca del equilibrio de manera positiva (lo cual denota cierta tendencia hacia la autonomía) si no que se mantiene estable a lo largo del período temporal analizado.

## Capítulo V: Los elementos de la cooperación

En los países políticamente descentralizados, independientemente de su organización estatal, existen diferentes mecanismos para la gestión de las diferentes competencias compartidas así como para la toma de decisiones conjunta que afecte a más de un nivel de gobierno. De esta manera, se permite que unidades inferiores al nivel central puedan hacer oír su voz y sus demandas en la toma de decisiones y, por lo tanto, empoderarse al ser copartícipe de la toma de decisiones.

Así, debido a la importancia que desde instituciones como la Unión Europea se está dando al nivel local y las estrategias para aumentar su empoderamiento, si se entiende la autonomía local como dotar de mayores poderes al ámbito local *"it can be understood only in terms of the relations between local authorities and the state or the higher authorities with which they interact"* (Consejo de Europa, 2007: 32).

Autores como Rodden (2003) o Jeffery (2003) afirman que una vez que se han llegado a acuerdos inter-territoriales en temas financieros, éstos son muy difíciles de revisar. Esto es debido a que *"normal/y, any set of arrangements is the product of a complex package deal between centre and regions and among the regions, possibly also including a number of 'side payments'"* (Jeffery, 2003:191).

Muchas veces, estos acuerdos dependen sobremanera del color político existente en cada uno de las regiones o en el gobierno central. Pero si se llega a poder modificar dichos acuerdos, sobre todo poniendo la vista en

criterios de nivelación inter-territorial (como en el siguiente epígrafe se explicará), se consigue cerrar un círculo que Jeffery considera como de crecimiento. De esta manera, el ciclo vuelve a comenzar, en palabras del propio Jeffery *"is a cycle of growth of reform pressure followed by constitutional complaint about the inequity or flawed incentive structures of the system, and then a major inter-regional and central-regional negotiation, and the cycle ending up with a package deal whose minor, incremental adjustments fail to release the underlying pressure for reform. And so the process starts again..."* (Jeffery, 2003: 192).

Si bien este ciclo, normalmente tiene un carácter interrumpido, o al menos no de movimiento continuo, fruto de esa dependencia de los colores políticos. Lo que en un momento puede parecer un acuerdo cercano, unas elecciones en uno de los niveles implicados pueden suponer un reinicio de las conversaciones o incluso un abandono de las mismas. Por otra parte, los resultados no tienen por qué estar cerca de lo que se considere como resultado óptimo, ya que dichas disputas interpartidistas pueden provocar rencores entre las diferentes partes de la negociación<sup>50</sup> Al igual que se ha destacado al hablar de las RIG, el federalismo fiscal depende también de las relaciones existentes entre los miembros que forman parte del sistema de negociación, por lo que *"much depends on the relative shifts of the negotiation partners or the side-payments which trade positions in territorial finance for concessions in other matters"* (Jeffery, 2003: 192).

Por el contrario, a pesar de la influencia que el color político puede tener, también existen los llamados contrato-programas, en donde, a través de una serie de acuerdos entre el gobierno central y las autoridades locales y/o regionales, o bien las regionales con las locales, *"to jointly frame an action programme involving funding by the parties concerned in order to carry out the planned operations"* (Consejo de Europa, 2007: 60).

---

<sup>50</sup> Como Jeffery expone, el mejor caso de estas rencillas ha sido el belga con las comunidades flamenca y valona enfrentadas desde las reformas que se trataron de llevar a cabo en 2001, y que va a ser el germen del conflicto que en la actualidad vive dicho Estado con dos comunidades encarnadas en dos facciones políticas incapaces de llegar a acuerdos para la gobernabilidad del país.

Además, existen diferentes mecanismos de interacción entre las EELL y los niveles superiores como son las estructuras y los mecanismos bilaterales de cooperación, a través de los que la consulta se situaría como uno de los modos más frecuente de interacción {Colino, 2013a). De la misma manera los contactos informales entre funcionarios de las administraciones implicadas en los procesos de toma de decisiones (cabe recordar que esta se corresponde con una de las características de las RIG) provocan que se produzcan informaciones y asesoramientos generalmente entre los niveles superiores y el local {Consejo de Europa, 2007). Finalmente, y en la línea de la anteriormente planteada tutela económica o financiera que los niveles superiores pueden ejercer sobre el nivel local, suelen existir mecanismos para garantizar la suficiencia financiera de las EELL y la definición de los ingresos locales de una manera negociada {Colino, 2013a); si bien, muchas veces vienen basados en una regulación previa existente en diferentes marcos legales del Estado.

Como en cualquier país políticamente descentralizado, en los aquí analizados, sin importar la condición de su estructura, existen diferentes elementos y tipologías en los acuerdos que se pueden llegar a alcanzar entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno. Para ello, la siguiente tabla esboza la existencia de mecanismos consolidados de algún tipo en cada uno de los Estados.

**Tabla 23. Diferentes mecanismos de cooperación**

Estado	Local - Regional	Local -Central	Local - Local
Alemania	Formal	--	Formal
Australia	Formal	Formal	Formal
Austria	Formal	Formal	Formal
Canadá	Formal	Informal	Formal
Estados Unidos	Formal	--	Formal
Italia	Formal	Formal	Formal
Reino Unido	Informal	--	Informal
Suecia	Formal	Formal	Formal

Fuente: elaboración propia

Gracias a esta tabla, se puede apreciar si las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno son de carácter formal o informal. En el primero de los casos haría referencia a la existencia de conferencias o acuerdos institucionalizados y en donde se toman decisiones con carácter vinculante, de tal manera que se produce una interlocución reglada de los diferentes niveles implicados. Las relaciones informales apuntarían hacia una serie de contactos entre los niveles de gobierno que, a pesar de todo, no desembocarían en acuerdos reglamentados o, al menos, no todos ellos.

Así, lo primero que hay que destacar es la no existencia de ningún mecanismo entre las EELL y el gobierno central en Estados Unidos, Alemania y Reino Unido. Esto es debido a que, como se ha explicado con anterioridad, el ámbito local en estos dos países corresponde como materia exclusiva a las unidades federadas (Estados en el caso estadounidense y Lander en el alemán). A pesar de ello, si en Alemania el gobierno local necesita tomar parte en un problema urgente en determinada materia que sea competencia explícita del gobierno federal o territorial, pueden hacerlo. En caso de que no sea urgente, deben de referir la situación al nivel competente (Frenzel, 2073).

Además, en términos generales se puede confirmar que la existencia de asociaciones municipales, bien territoriales o que agrupan a todas las EELL del Estado, ayuda a la cooperación entre las diferentes unidades de gobierno dado que éstas "*se constituyen en el principal interlocutor entre los niveles central y local*" (Colino, 2013a: 225) y permiten a las EELL unificar posiciones, hacer fuerza en las negociaciones y permitir que éstas se den una manera más ordenada y eficiente permitiendo que el gobierno central acceda mejor a la interacción con los representantes de las asociaciones.

En el caso de la toma de decisiones en Estados Unidos, desde los tiempos de Reagan se vienen llevando a cabo esfuerzos por desregularizar las relaciones entre el Gobierno federal y el nivel local (Lovell, 1986), el cual, como se ha indicado, compete a los estados federados. Cabe reseñar que los acuerdos deben de llegar con la ciudadanía, dado que en un tema

capital como los impuestos, determinadas modificaciones deben de ser aprobadas por los ciudadanos en consulta electoral. Cualquier nuevo impuesto local o estatal, el incremento de alguno vigente o el aumento del gasto local o estatal que exceda un cierto límite debe de ser específicamente aprobado por los ciudadanos en referéndum <sup>51</sup>. Sin embargo, la colaboración entre estados y EELL viene marcada desde la creación en 1974 de los *Community Development. Bloch Grant* (Bloque de subvenciones para el desarrollo comunitario en español) que establecerá las bases de cómo se regula la cooperación entre ambas unidades de gobierno (Ervin y Watson, 1986).

Para finalizar este bloque, en el caso británico, debido al proceso de "devolution", ese poder se ha visto limitado dado que Escocia, Gales e Irlanda del Norte ya han regulado en materia de ámbito local en sus territorios (Varney, 2013). De esta manera, queda en mano de los '*devolved governments*' aumentar el marco de actuación y capacidades de los gobiernos locales.

Desglosando cada uno de los casos, resulta relevante destacar el caso australiano, en donde la anteriormente mencionada *Commonwealth Grant Commission*, es la encargada de determinar qué porcentaje de cada impuesto debe de ser entregado a cada Territorio o Estado y siguiendo qué criterios. Los gobiernos locales están presentes a través de sus representantes tanto en las reuniones de los ministros federales como en las de los gobiernos estatales (Brunet-Jailly y Martín, 2010). Además, existe el *Council of Australian Governments* en donde convergen el primer ministro, los presidentes de las regiones y el presidente de la asociación de municipios australiana. Lleva en funcionamiento desde 1992 y las decisiones que allí se toman, si bien no tienen un carácter obligatorio, deben de ser tomadas en cuenta a la hora de implementar diferentes políticas. (Australian Government, 2013).

---

<sup>51</sup> Información obtenida vía National League of Cities en su versión web [www.nlc.org](http://www.nlc.org)

Antes de comentar el funcionamiento del Gobierno australiano respecto de su sistema de nivelación, cabe puntualizar que el australiano es el único modelo existente que busca una nivelación total entre los diferentes territorios<sup>51</sup>. Así, su funcionamiento a la hora de elaborar las diferentes transferencias en base de nivelación siguen el siguiente recorrido basado en diferentes acuerdos entre los niveles implicados:

*"7) Before the start of each financial year, the Australian Government estimates the quantum of general purpose and local road grants that local government is entitled to nationally. 2) The states and territories are advised of their estimated quantum of general purpose and local road grants, calculated in accordance with the Local Government (Financial Assistance) Act 1995 (Cwth). 3) Local government grants commissions in each state and the Northern Territory recommend to their local government minister the distribution of general purpose and local road grants among local governing bodies in their jurisdiction. 4) The state and Northern Territory local government ministers forward the recommendations of the local government grants commission in their jurisdiction to the Australian Government Minister responsible for local government (the Minister). 5) When satisfied that all legislative requirements have been met, the Minister approves payment of the recommended grants. 6) The Australian Government pays the grants in quarterly instalments to the states and territories that, without undue delay, pass them on to local government as untied grants" (Australian Government, 2013: 20).*

En el caso de Canadá, también entra a funcionar una Agencia que se ha mencionado anteriormente, la Tributaria, que era aquella encargada de la exacción de impuestos, a pesar de ser federal, engloba en su seno la participación de todas las Provincias y Territorios canadienses "a través del

---

<sup>51</sup> Este tipo de nivelación total se basa en lograr para todos los territorios la misma capacidad de gasto independiente de las capacidades de ingreso que ellos disponen así como criterios de carácter demográfico y social. Para más información al respecto, el International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) a través de su página web dispone de toda una serie de documentación en relacional mismo: [www.ibfd.org](http://www.ibfd.org)

*nombramiento de doce de los quince miembros del Comité de Dirección, uno por cada una de las diez Provincias y otro por los tres Territorios" (Tejerizo, 2003: 126). Sin embargo, en cuanto a las relaciones entre el ámbito local y el regional se dan ciertas tiranteces, dado que el ámbito regional posee la potestad para alterar el nivel local de la forma que deseen. Para evitar esto, muchos gobiernos locales toman en consideración al gobierno provincial, preguntando previamente sobre las cuestiones a decidir, previamente a la hora toma de decisiones final. Si bien, existen agencias para fines específicos (Canada Mortgage and Housing Agency, Transport Canada, Royal Canada Mounted Police) en donde se colabora mano a mano entre los diferentes niveles de Gobierno para poder aplicar programas federales a todas las comunidades. Finalmente, existen diferentes asociaciones provinciales y federales de municipios, que buscan promover la cooperación entre éstos además de dotar de una voz unificada ante diversos temas comunes (Federation of Canadian Municipalities, 2013).*

A pesar de que no existe ningún mecanismo formal de relación entre municipalidades y gobierno federal, se han dado acuerdos en términos de gobernanza multinivel entre diferentes ciudades canadienses y actores federales, basados en un diálogo estable y en temáticas tales como la inmigración, los aborígenes y la gestión de emergencias (Horak y Young, 2012).

Por otra parte, Austria se erige como el país en donde más formalizado se encuentran las relaciones entre diferentes niveles administrativos. Las municipalidades son consideradas como una tercera parte en el sistema de igualación fiscal austríaco y de presupuesto nacional en donde la cooperación entre los tres niveles de gobierno es mayor que en ninguna otra área. Son ejemplos claros de ello la existencia de un gran número de acuerdos y convenios suscritos entre todas las partes para lograr una cooperación funcional (Russo, 2012). Además, la cooperación intermunicipal resulta capital debido al gran número de pequeñas municipalidades existentes, *"as it provides the necessary economies of scale and expertise individual municipalities frequently lack. In practice, there*

*exists a wide range of formal and informal instruments of such as cooperation: defacto collaboration, mutual assistance, private law contracts, associations and companies under the Austrian Civil Law Code and under company laws" (Eberhard, 2013: 14-15).*

Incluso en una materia tan vital como es la nivelación económica, en el caso austríaco existe el acta de igualación fiscal, firmada de manera consensuada con los municipios, los Lander y la federación y que se renueva cada cuatro años de forma que no se quede obsoleta. De esta manera, resulta evidente que la necesidad de tener un buen esquema de equilibrio e igualación es imperante. Ello se consigue a través de la negociación y los acuerdos puntuales en donde los municipios están representados por sus dos grandes asociaciones municipales que agrupan a la totalidad de los municipios austriacos (Eberhard, 2013)

El caso italiano, por su parte, resulta uno de los que tienen un sistema más complejo, dado que existe la figura de la conferencia Estado-Ciudad-Autonomías Locales de la que forman parte el presidente italiano, algunos ministros, el presidente de la asociación italiana de municipios (y 14 alcaldes nombrados por éste), el de la asociación italiana de provincias (y seis presidentes de provincias nombrados por éste), y administrativos de los diferentes niveles de gobierno. Su función es un foro de discusión y de acuerdos para establecer las pautas políticas a seguir a la hora de legislar y gobernar sobre temas que tocan transversalmente a todos los ámbitos a pesar de que sólo sea el Estado quien tiene competencia para legislar (Villamena, 2013). Además, cada región tiene su propio órgano multilateral llamados Consejo de la Autonomía Local. Se conforma del presidente de la región y todos los alcaldes de la misma. Es un órgano consultivo y las decisiones que allí se toman no son vinculantes. Destacar que las funciones varían en cada región. (Villamena, 2013).

Los municipios mantienen relaciones directas con el estado sin mediación de las regiones. Esto se debe a que ciertos elementos constitutivos de las EELL (ordenamiento municipal, leyes electorales) están determinados

competencialmente por el Estado. Además de esto, existe la Conferencia Estado-Ciudades y la Conferencia Estado-Regiones (Baldassare, 1998).

Finalmente, el nivel local sueco no se encuentra subordinado al nivel regional, *"but active/y cooperate with them, independently defining the forms and lines of such cooperation"* (Miroshnyk, 2009: 37}. De la misma manera que con el nivel central, en donde cooperan de diferente forma para poder gestionar sus competencias de una manera lo más efectiva posible. Las decisiones tomadas por los gobiernos locales no requieren de la aprobación de ninguno de los niveles superiores de gobierno y, de la misma manera, éstos no pueden interferir en la toma de decisiones local. La sectorialización de la forma de hacer política en Suecia ha provocado que las diferentes agencias gubernamentales deban de llegar a acuerdos con sus homólogos en el nivel local; así, *"sectorial committees and the associated administrative staff at the municipal level have tended to counteract cross-cutting coordination by the council"* (Wollmann, 2008: 304). De esta manera, buscando coordinar el sistema intergubernamental sueco, la comisión de más alto nivel encargada de decidir sobre estos temas ha elaborado dos escenarios diferentes, el primero, *"radical decentralisation to give municipalities a key role in intergovernmental coordination"*, y un segundo, referente a la *"(re-)centralisation of Sweden's intergovernmental system"* (Wollmann, 2008: 305 }.

Por su parte, las RIG en el Estado español se caracterizan por una notable presencia del Estado en los diferentes mecanismos existentes; así como un predominio en estas de la orientación vertical en su funcionamiento. Esto se explica a través de rasgos perceptibles en el modelo de RIG: *"el carácter compartido (con el Estado) de muchas competencias, y la política de subvenciones que éste desarrolla. Tales corrientes afloran en forma de convenios, que en su mayoría tienen carácter bilateral con el Estado"* (Arbós, 2006: 110).

Sin embargo, a pesar de estos rasgos apreciables en el sistema de RIG estatal, existen diferentes mecanismos tanto multilaterales como

bilaterales a la hora de encauzar la participación de las CCAA. *"Básicamente podemos ver cómo se ha ido construyendo de forma progresiva un «sistema» de mecanismos RIG que se va consolidando con el desarrollo y la práctica de los mismos"* (Alda y Ramos, 2010: 356).

Dentro del ámbito de los multilaterales nos encontramos con tres elementos: las Conferencias Sectoriales, la Comisión General de las Comunidades Autónomas (CGCCAA) y la Conferencia de Presidentes (CP). Las primeras se erigen como el mecanismo por excelencia, dado que fue el primero en verse regulado por Ley<sup>53</sup>. Las primeras se utilizan para la toma de decisiones en función de determinadas materias y son entendidas como el motor de la cooperación (García Morales, 2008). Así, cabe destacar que se han realizado en torno a 1.200 reuniones, a las que asisten el titular Ministerial correspondiente así como los Consejeros autonómicos concernientes a la materia a tratar. Si bien, *"un aumento y disminución del número de reuniones no implica un mayor grado de efectividad o rendimiento"* (Alda y Ramos, 2010: 357).

la CGCCAA se constituye en 1994 tras ser reformado el Senado, conformándose esta Comisión como permanente y legislativa, lo que dotaba al Senado de un refuerzo importante. Las reuniones se realizan entre 38 y 42 veces al año<sup>54</sup>, como cualquier Comisión del Senado; si bien la composición es diferente, dado que permite la participación de miembros de los distintos Gobiernos autonómicos así como los diferentes senadores designados por cada Comunidad Autónoma.

Por último encontramos a la CP, que se articula como *"el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas"*<sup>55</sup> y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral" (Ministerio de Administraciones Públicas, vía web). Hasta la actualidad, se han realizado cuatro reuniones de la misma en los años 2004, 2005, 2007 y 2009; es decir, en las dos únicas legislaturas (2004-2008 y 2008-2011). La

<sup>53</sup> Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, y posteriormente se incluirán también en la Ley Reguladora del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).

<sup>54</sup> Información disponible en <http://www.senado.es>

<sup>55</sup> Se incluyen también las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

conforman, obviamente, el Presidente del Gobierno, quien la preside, y los Presidentes Autonómicos correspondientes. Su reglamento interno establece que sus funciones son las de *"debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competencia/es estatal y autonómico. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación"* (BOE, de 19 de diciembre de 2009, núm. 305: 107203). A lo largo del proceso de creación, se planteaba la posibilidad de que también se erigiera como órgano de cooperación horizontal (sólo entre las CCAA), pero *"de momento parece que la apuesta en España es por una CP vertical"* (Alda y Ramos, 2010: 367).

En lo referente a la cooperación bilateral, existen diversos foros, entre el Estado y las EELL por un lado; entre el Estado y las CCAA por otro; y también entre éstas y los diferentes Gobiernos Locales. Si bien, éstas han sido reguladas por cada Comunidad Autónoma<sup>56</sup>. En el plano Estado-CCAA existen las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que se empiezan a constituir en torno a los años 80, terminando en el año 2000, y se encuentran fuertemente vinculadas al proceso de traspaso de competencias. La regulación y el funcionamiento de las mismas vienen establecidos, en gran mayoría de los casos, por los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma.

Si bien, el órgano que más interesante resulta en esta investigación es que delimita la cooperación entre el Estado y las EELL y que se corresponde con la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL de ahora en adelante). La CNAL, creada a través de la LRBRL, depende del Ministerio de

---

<sup>56</sup> Actualmente, las 17 CCAA cuentan con algún órgano de reunión entre EELL y otro nivel de Gobierno; siendo Andalucía la primera en aprobarlos (1983) y Murcia y Madrid las últimas (2003). Se entienden como "órganos verticales de cooperación y negociación en los que están representados ambos niveles de Gobierno" (Cicuéndez y Ramos, 2010: 393). También hay que destacar que, a pesar de que legalmente existan estos órganos, no significa que hayan tenido una implantación efectiva. En el caso del País Vasco únicamente se tratan temas relacionados con el ámbito financiero.

quien competa en cada momento el ramo de las Administraciones Públicas (en el momento de finalizar esta investigación se corresponde con el de Hacienda; pero para el período temporal aquí analizado se contaba con un Ministerio propio).

Está compuesta por un número igual de representantes de la Administración local y de la estatal, presidida por el ministro correspondiente. En ella se trabaja a través de comisiones y grupos de trabajo y las decisiones son tomadas por mayoría simple de los miembros que, en caso de empate decide la presidencia.

Corresponde a la CNAL ejercer las funciones de emisión de informes en aquellos anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración Local o que establezcan criterios para las autorizaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales. También puede efectuar propuestas al Gobierno en materia de Administración Local y, en especial, sobre la atribución y delegación de competencias en favor de las EELL; la distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado; la participación de las Haciendas locales en los PIE; y las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las EELL.

Así, fruto de todos estos mecanismos de cooperación intergubernamental se dan una serie de elementos que Máiz *et al.* (2002) denominan como productos intergubernamentales. Siguiendo esa línea, nos encontramos con dos tipos, los convenios de colaboración y la planificación conjunta. En cuanto a los primeros, regulados por la Ley 30/92<sup>57</sup>, han pasado de ser un Instrumento bilateral a, cada vez más, convertirse en un instrumento multilateral. Las materias que se tratan en dichos convenios suelen hacer referencia a implementación de políticas públicas y financiación de las mismas. En cuanto a la planificación conjunta sí que se consideran como un elemento de cooperación multilateral; sin embargo, a pesar de que también se encuentran recogidos en la Ley 30/92, siguen sin estar

---

<sup>57</sup> Se refiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE. núm. 285. 27 de noviembre de 1992.

formalizados y no se pueden identificar claramente. Además, el grado de participación *"varía entre participar en la definición del problema y de los instrumentos políticos, hasta la participación en el derecho de ser informado sobre una determinada medida"* {Máiz et al. 2002: 405).

Otra de las figuras clave en el ámbito de las RIG en España es la de los convenios interadministrativos. Este tipo de convenios se constituyen como *"instrumentos jurídicos organizativos adecuados para garantizar el consenso y la participación idóneas para determinar el interés público correspondiente"* {Martín Huerta, 2000: 25) en un determinado asunto. Así, a través de este instrumento se busca organizar y garantizar la coherencia del sistema, sobre todo en aquellas en donde diferentes niveles administrativos comparten competencias.

De esta manera, como elemento importante en las RIG en España, se articulan dos modalidades de convenio, clasificados en convenios verticales y convenios horizontales. Los primeros hacen referencia a, como se ha expuesto anteriormente, aquellas relaciones entre diferente nivel territorial, buscando consensuar y establecer una pautas de común actuación en materias de competencia compartida por ejemplo. La práctica de estos convenios verticales es muy abundante, como explica Martín Huerta, tanto en lo referente al ámbito Estado-CCAA, como el de estas dos entidades con las formantes de la Administración Local.

*"La concurrencia competencia( sobre un mismo territorio unido al deseo de las Administraciones territoriales superiores de inmiscuirse en las competencias de las inferiores a través, sobre todo, de los mecanismos de asistencia financiera, son los motivos que pueden explicar este extraordinario desarrollo convencional"*  
(Martín Huerta, 2000: 94).

Pero los convenios verticales no tienen porqué ser únicamente de carácter bilateral, sino que también se pueden dar los denominados convenios de Conferencia Sectorial, en donde la decisión de adoptar este convenio por parte de todas las CCAA asistentes debe de ser tomada de forma unánime.

Para finalizar, los de tipo horizontal son aquellos establecidos entre dos Administraciones de un ámbito territorial semejante. Si bien, a pesar de que ha habido convenios en diferentes materias entre dos CCAA (que normalmente han acabado casi siempre enfrentando a los firmantes entre sí, o éstos con un tercero en discordia), la puesta en práctica de los mismos resulta compleja debido a la excesiva rigidez normativa existente (Albertí Rovira, 2002; García Morales, 2008; Tajadura Tejada, 2010). Además, las relaciones entre todos los niveles (estatal, autonómico y local) deben de ser reguladas de una manera más satisfactoria, a pesar de que sea un área que toca de lleno a las CCAA (Pérez Medina, 2009). Es importante que la materia en la que se firme dicho convenio sea objeto de competencia de ambas instituciones, así como que se informe a aquellos otros ámbitos territoriales que puedan verse interesados, afectados o perjudicados. Además, *"debe ser objeto de mención la posibilidad, expresamente permitida en la legislación local, de constituir mancomunidades de municipios"* (Martín Huerta, 2000: 116).

De esta manera, gracias a lo analizado en los diferentes capítulos, se ha podido elaborar una foto de la situación en la que se encuentran las EELL en diferentes materias como las competencias, los ingresos, los gastos y las transferencias; así como los mecanismos de toma de decisiones conjunta. Esta foto de las municipalidades estatales, pero también de manera comparada, permite abordar el estudio de caso de una manera óptima, al haber encontrado pautas de funcionamiento que ayudarán a ubicar la situación de la CAPV gracias a la batería de indicadores generada.

## Capítulo VI: La Comunidad Autónoma del País Vasco

Una vez descrito cómo se estructura el Estado y tras haber comprobado como *"nuestro peculiar sistema constitucional de distribución de competencias permite la concurrencia legislativa Estado y Comunidades Autónomas en ciertas materias"* (Fanlo Loras, 1994: 110}, se va a desgranar como éste se constituye administrativamente. Primero, se procederá a describir en un primer momento la estructura institucional y organizativa de la CAPV, así como cuáles son las competencias, capacidades de ingreso y de gasto de sus diferentes niveles administrativos y de gobierno, haciendo especial hincapié en el ámbito objeto de estudio en este trabajo, el nivel local.

Para poder conocer cuál es la situación de éstos, se procederá a desgranar de la misma manera que se ha actuado en los capítulos anteriores, conociendo cuál es la foto actual en los diferentes aspectos a tratar. Para ello, en un primer momento se realizará un análisis de cuál es la organización administrativa de la CAPV y se procederá a estudiar los diferentes textos legales que conforman el marco jurídico de la comunidad y que regulan su funcionamiento y relación entre las diferentes unidades de gobierno.

Seguidamente, se analizará, al igual que se han hecho en las páginas anteriores, la situación de las EELL vascas en materias de ingreso, gasto y competencia, sin olvidarse del peso de las transferencias en sus presupuestos y los diferentes mecanismos. organismos o instituciones de cooperación que puedan existir a la hora de poder cotejar los indicadores

referentes a competencias, poder local (entendido este como capacidad de influir en la toma de decisiones).

### **6.1.Organización administrativa e institucional**

La CAPV se ha conformado como una de las 17 CCAA que forman parte del Estado de las Autonomías del actual Estado español, accediendo además a través de la vía del artículo 151 y a la disposición transitoria segunda de la Constitución española los cuales aceleraban el proceso para aquellas comunidades que habían poseído un órgano preautonómico<sup>58</sup>. Sin embargo, el proceso de gestación y dotación de un marco legal ha sido de una especial dureza y relevancia, mostrando enconados enfrentamientos entre fuerzas políticas distintas e incluso en el seno de los partidos políticos.

Si bien, antes de entrar a analizar paso a paso el proceso de configuración de la CAPV, cabe destacar el encuadre de esta Comunidad en la descripción de modelo federal que hace William Riker (1975); para el que un país se rige por un sistema federal si cumple tres características. La primera es la de que exista una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno rigiendo el mismo territorio y la misma población. La segunda de las características hace referencia a que se dé un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política; y la última que exista en la esfera de autoridad de cada gobierno una garantía de autonomía (Novo, 2010).

De esta manera, la CAPV queda organizada en tres unidades básicas de gobierno. La primera sería el Gobierno Vasco, que se correspondería con el

---

<sup>58</sup> Disposición Transitoria Segunda: "Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico."

nivel de gobierno subcentral en términos estatales pero que, entendiendo esta región como un Estado separado, se referiría al Gobierno central. Dicho nivel, gracias a la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979 (de ahora en adelante, EAPV) y su posterior legitimación en las urnas por la ciudadanía vasca mediante referendo. Así, en la línea del planteamiento federal de la CAPV plasmado anteriormente, autores como Elazar (1990, 1991, 1994) o Beramendi y Maíz (2003) dotan de vital importancia a la Constitución, como garante del autogobierno y del gobierno compartido. De esta misma manera actuaría el EAPV, como posteriormente se desgranará y en la línea de lo expuesto por Aja (1999), para quien los diferentes Estatutos de Autonomía tienen la función de ser la norma superior del territorio y para su reforma son necesarias mayorías cualificadas con refrendo posterior de la población.

Este nivel institucional más elevado posee sus diferentes consejeros (asimilables a ministros regionales), así como la administración para llevar a cabo el desarrollo de las competencias que le son propias y asignadas en el EAPV y a la posteriormente comentada Ley de Territorios Históricos (LTH a partir de este momento), que será la encargada de ordenar el marco competencia de las diferentes instituciones en el seno de la CAPV.

El segundo de los niveles sería el Foral, que haría referencia a las Diputaciones Forales (DDFF en adelante). Este nivel administrativo enraíza con las provincias desde la propia Constitución española, dado que *"la inclusión de la provincia en el precepto constitucional le dota de una especial relevancia, en cuanto momento necesario y no eliminable de la articulación del Estado, que deberá, para el cumplimiento de sus fines, apoyarse en esta división territorial"* (García Herrera, 1991: 688). Este nivel administrativo se encuentra plasmado en el EAPV, en donde se establecen determinadas materias que pasarán a ser de su competencia. Éstas también se verán reguladas por la LTH. Pero las DDFF son reconocidas como Territorios Históricos (TTHH de ahora en adelante) en el texto constitucional, debido a la tradición histórica de estas instituciones en las provincias determinadas (a la sazón, las tres vascas más Navarra). Ves que estos TTHH *"cuentan hoy*

*con una estructura y funcionamiento de instituciones y con un grado y una calidad de competencias que vienen prácticamente a situarles en el nivel y en la clase de autonomía constitucionalmente prevista para Comunidades regionales" (Clavero, 1985:91).*

En la línea marcada por la Constitución, el 26 de enero de 1979 se publicaron en el BOE una serie de decretos que versan sobre el régimen electoral y las Instituciones de los **TTHH**. Así, se constituye un parlamento foral (que verá variado su nombre en los territorios de la CAPV a Juntas Generales (JJGG en adelante) y un gobierno o Diputación Foral para cada uno de los Territorios. De esta manera y fruto de este organigrama, estas instituciones se dotan de la legitimidad que le otorga su funcionamiento democrático, eligiéndose los 51 junteros o procuradores (según provincia) de forma directa por sufragio universal.

Finalmente, se encontraría el nivel local. Este nivel se sitúa como competencia de las Instituciones Comunes (Gobierno Vasco) según lo establecido en el artículo 10.4 del EAPV; si bien, la tutela financiera de las mismas recae en las DDFF *"en materia de imposición y ordenación de tributos"* (Lambarri y Larrea, 1992a: 16). Sin embargo, el problema del nivel local, como se abordará en el apartado de competencias, es que queda referido muy de soslayo en las diferentes leyes aprobadas tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. En el caso del País Vasco, la situación es idéntica. No existe regulación alguna para el ámbito local, más allá de aquella genérica aprobada por el Estado. Debido a esto, ya desde 1988 se trata de dotar a la CAPV de una Ley Municipal propia en donde en un primer momento se produce un intento de delegar directamente la materia municipal a los TTHH, dado que se delegaba la alteración municipal a través de norma foral; la creación de comarcas o mancomunidades así como de áreas metropolitanas (Ibarra Robles, 1994).

Así, por última vez en 2009, se intentó poner en marcha el procedimiento para aprobar una Ley Municipal de Euskadi. Este Proyecto de Ley (de ahora en adelante PLME) se presentó ante el Parlamento Vasco a lo largo de la

VIII Legislatura del mismo (años 2005 a 2009). Fue inscrito a mediados del mes de junio de 2008 abriéndose con el nuevo curso político el plazo para la presentación de enmiendas. El texto recibió dos enmiendas a la totalidad de los grupos Ezker Abertzalea y Populares Vascos. Los primeros aduciendo que es una Ley que llega tarde, dado que el partido Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha estado durante 30 años detentando el poder en la Comunidad Autónoma y ha dispuesto de todo este tiempo para hacer una ley que se adapte a las necesidades reales de los municipios y que aglutine todas las aportaciones posibles para evitar problemas con los órganos forales. Los segundos aducen que la ley es contraria a derecho, escudándose en la decisión 01/2008 de la Comisión Arbitral<sup>59</sup>. Además de las enmiendas a la totalidad, el texto recibió un total de 160 enmiendas parciales<sup>60</sup> de los diferentes grupos parlamentarios.

A pesar de todo, este proyecto decaerá fruto de las elecciones autonómicas que tendrán lugar en marzo de 2009, así como del cambio de color en el Gobierno Vasco por primera vez en 30 años, que da con un gobierno socialista con apoyo del Partido Popular (que conjuntamente suponían más de un 78% de las enmiendas parciales presentadas al texto, así como una a su totalidad). De esta manera, el proyecto no será debatido ni en comisión ni en plenario y queda, a día de hoy pendiente aún la aprobación de una Ley Municipal para Euskadi.

Si bien, cabe destacar algunos elementos de este PLME que ayudarían a una configuración plena de la estructura institucional interna de la Comunidad Autónoma. Ya desde la exposición de motivos, se explica que trata de conseguir el mayor consenso político posible para que, de esa manera, poder dotar a los municipios vascos de una mayor autonomía y de

---

<sup>59</sup> En dicha Resolución, las Diputaciones de Bizkaia y de Alava planteaban que la materia Municipal correspondía a su competencia. La DFB planteaba recurso contra los artículos 19.5, 36 y al Título VIII en su totalidad por ir contra la LTH. La DFA planteaba recurso contra los artículos 56, 57, 58 y contra la Disposición final en su totalidad. Durante el período en que la Comisión Arbitral trató estos recursos, la tramitación del PLME quedó suspendida, de ahí que se tardara casi cuatro años en tramitar.

<sup>60</sup> Las enmiendas recibidas se repartieron de la siguiente forma: 1 técnica y 42 parciales por parte del Grupo Socialistas Vascos; 83 parciales por parte del Grupo Populares Vascos; y 34 parciales por parte del Grupo Mixto-Aralar.

una capacidad no meramente de gestores de políticas, sino también de órganos políticos de gobierno.

Este Proyecto trata de definir bien el entramado que conforman los tres niveles institucionales (el foral, autonómico y municipal), tratándose de actualizar y coordinar las políticas que se están dando. Y es que es verdaderamente importante constituir a las Instituciones Municipales como órganos con poder público. Sin dejar de lado que es el último eslabón que falta por articular en el País Vasco. De esta manera, se asume como necesario que las Entidades Municipales dispongan de *una* autonomía suficiente para poder adoptar sus propias decisiones y realizar el ejercicio de sus funciones. Así, se considera, y así lo hace el legislador también, que es necesario crear o dotar de eficiencia a los mecanismos necesarios para la salvaguarda de las capacidades propias de actuación de los Municipios <sup>61</sup>.

Un punto importante es el que hace referencia a las competencias en el Régimen Local. Y es que en el PLME, el legislador arroga para la Comunidad Autónoma éstas; sin embargo, son los órganos forales los que han gestionado *de facto* esta competencia. Así se posiciona también la Comisión Arbitral en su Decisión 2/2003<sup>62</sup> en donde se reconoce que en materia de gestión de los recursos de las entidades municipales son los órganos forales los que tienen la competencia. Esto le costará la presentación por parte de las Diputaciones Forales de Álava y Vizcaya de sendas cuestiones de competencia ante la Comisión Arbitral como arriba he citado. Si bien es cierto que, como un *leitmotiv*, aparece por el articulado la referencia a la necesidad de acuerdo con los TTHH, así como su participación para una mejor puesta en práctica del PLME.

---

<sup>61</sup> En su artículo tercero, el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi establece que "...garantía de suficiencia financiera en las atribuciones competencia/es en favor de los municipios y supondrá asimismo tener en cuenta su diversidad, en función de la tipología de municipios, así como el establecimiento de condiciones flexibles y la asistencia y cooperación de otros niveles institucionales para ejercer las responsabilidades que no puedan ser asumidas por determinados municipios". Proyecto de Ley Municipal de Euskadi, Boletín Oficial del Parlamento Vasco, Núm. 162, p. 27924.

<sup>62</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 2/2003 de 17 de marzo de 2003. FD 1. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 204. 19791 y ss.

También se va a tocar un tema conflictivo, como es el de las competencias a nivel municipal, como forma de potenciar esa doble vertiente de las Entidades Municipales entre Administración y Gobierno. De esta manera, a través de los artículos 18, 19 y 20 se establecen una serie de competencias que se atribuyen a los Municipios; enumerándose en el art. 18 éstas<sup>63</sup>, plasmando en el art. 19 aquellas que les son propias a los Entes Municipales y definiendo. Por último; en el art. 20 los servicios obligatorios que deben de tener los Municipios.

Se trata de establecer, además, los mecanismos de cooperación con las Diputaciones Forales (art. 21), así como la posible delegación de la gestión o la delegación en EELL menores (artículos 22 y 23 respectivamente). Por otra parte, se busca dar relevancia a la figura de EUDEL convirtiéndolos en los representantes de los municipios en los foros multilaterales que se puedan crear; si bien, no los convierte en los representantes últimos, ya que explica que esto se da sin perjuicio de las relaciones bilaterales que los municipios puedan tener (art. 34). Incluso en la Disposición Adicional Primera explicita que,

*"Je corresponderá a EUDEL la representatividad pública del conjunto del nivel institucional municipal de Eushadi en todos los ámbitos jurídico-políticos en que deba activarse como tal por establecerlo de manera nominativa normas con rango de ley, y sin perjuicio de la representación ordinaria individual que legalmente corresponda a los municipios y demás EELL vascas." (BOPV, 20 de junio de 2008, núm . 162 p. 27955).*

Se aborda un tema crucial para los Municipios como es el económico, buscándose un nuevo reparto de los impuestos concertados por que, si

<sup>63</sup> Así, se regula en el artículo 18: "Las leyes del Parlamento Vasco y las normas forales de los Territorios Históricos de Eushadi, en el ámbito de sus competencias, delimitarán el alcance de las potestades que correspondan a los municipios vascos, incluyendo las de carácter normativo, en las siguientes materias: a) Consumo; b) Normalización del uso del eushera; c) Cultura; d) Deportes; e) Educación; f) Empleo; g) Juventud; h) Igualdad de mujeres y hombres; i) Medio ambiente; j) Ordenación del territorio; k) Urbanismo; l) Vivienda; m) Patrimonio histórico; n) Protección civil; o) Promoción de la accesibilidad y supresión de barreras; p) Seguridad ciudadana; q) Sanidad; r) Servicios Sociales; s) Cooperación al desarrollo; t) Transporte; u) Turismo; v) Promoción del desarrollo económico" Boletín Oficial del País Vasco - BOPV- núm.162, pp. 27933 y 27934.

bien su recaudación corresponde a los TTHH, los entes municipales tienen un volumen de gasto superior a éstos<sup>64</sup>. Se tratará de dar una mayor relevancia al Consejo Municipal de Euskadi, para convertirlo en un foro eficaz para los entes municipales y dotándole de una seguridad jurídica y financiera. En lo relativo a los asuntos económicos propiamente dichos, el legislador se guarda las espaldas en materia de competencias explicitando que deberán de ser los Territorios Históricos los que posteriormente desarrollen una legislación sobre el asunto.

Además, crea un Consejo Territorial de Finanzas en donde se juntarán los municipios con los Territorios Históricos (art. 58); si bien esto también choca con la distribución competencial, ya que los Territorios Históricos son los que estructuran sus instituciones y su funcionamiento, por lo que el Gobierno Vasco no tiene competencia para entrar a crear nada en esos ámbitos<sup>65</sup>.

Por último, una de las partes más controvertidas fueron las Disposiciones Finales. A través de éstas (sobre todo a través de la Dos y la Tres) se modifica la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, más conocida como Ley de Territorios Históricos. En la Disposición Final Dos, se modifica la representación en el Consejo Vasco de Finanzas, añadiendo representación municipal al mismo (tres representantes, uno por cada Territorio histórico}, siendo nombrados por los Territorios Históricos pero a propuesta de EUDEL. La tercera y última Disposición Final es derogatoria, eliminando la disposición adicional segunda de la LTH. Dicha disposición ha generado conflicto entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales desde la decisión 2/2003 de la Comisión Arbitral. En ella se establecen una serie de competencias en materia fiscal para los Territorios Históricos sobre sus Municipios; de tal forma que para evitar cualquier tipo de conflicto competencial, el legislador asegura de esta manera la posibilidad de adecuación del PLME. Aún así, esta disposición final tercera también

---

<sup>64</sup> Véase la tabla 22 de la página 233 sobre la explicación del gasto en función de los niveles territoriales en Novo (2010).

<sup>65</sup> Así lo explicita la Decisión C del Fallo comentado en la cita anterior, en donde se especifica que el artículo 58 del PLME no se atiende al reparto competencial que se hace en el EAPV.

será llevada ante la Comisión Arbitral, decidiendo ésta que, ninguna de las tres disposiciones finales se adecuan a la distribución competencia! existente en la LTH; si bien, establece que la vía para reformar la LTH es mediante Ley Orgánica, ya que es así como se modifican las leyes de este tipo; y no hay que olvidar que la LTH, a pesar de ser una Ley articuladora de la estructura foral, tiene el rango de Ley Orgánica.

De esta manera, y empleando palabras utilizadas para describir la necesidad de colaboración en el marco del Estado español, la siguiente cita de González Ayala puede aplicarse perfectamente al caso vasco:

*"la colaboración y la integración política resultante, como ha detallado la doctrina requieren, de un lado, de estructuras que garanticen la participación de los entes autónomos en la formación de la voluntad del conjunto; y, de otro, la existencia de suficientes mecanismos que permitan la coordinación cooperación, la mutua ayuda y la asistencia entre las distintas instancias gubernativas y administrativas de poder, así como para la resolución de los conflictos que se puedan plantear"* {González Ayala, 2009: 5).

## **6.2. Relaciones Fiscales y funcionamiento de las EELL en la CAPV**

Al igual que en el bloque teórico, a lo largo de este epígrafe se va a desgranar tanto sobre qué nivel recaen las competencias en el ámbito local como los poderes que éste poseen. De la misma manera, también se comprobará la forma en las que las EELL vascas ingresan y gastan.

Así, comenzando por el marco competencia!, en la CAPV éste se encuentra estructurado de una manera compleja. Además de la legislación del Estado como la LRBRL, que nada más comenzar su articulado deja claro que, a pesar de que los Territorios Forales tienen competencias sobre la materia económica y de Hacienda, esta Ley se aplicará en estos territorios, estableciéndose como un marco único para todo el sistema local español,

también existe una diferenciación en función de los niveles de gobierno que existen en la comunidad (Larrazabal Basañez, 2010).

Así, por una parte hay que diferenciar las competencias que son propias de las Instituciones Comunes (Gov. Vasco) y aquellas que son parte de las Instituciones Forales (DDFF). En el EAPV, se trata de regular las competencias existentes en materia económica y a nivel local mediante el articulado aquí citado y que, posteriormente, será utilizado en las dos resoluciones de la Comisión Arbitral<sup>66</sup> luego citadas para resolver conflictos competenciales. Para empezar, en el artículo 10.4 del EAPV se menciona que el régimen local se considera competencia exclusiva del País Vasco<sup>67</sup>, estableciendo más adelante las distintas materias que son competencias exclusivas de los territorios forales, que son las siguientes<sup>68</sup>

*" a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.*

*b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.*

*e) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.*

*d) Régimen de los bienes provinciales y municipales tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.*

*e) Régimen electoral municipal.*

*f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que le sean transferidas."*

Sin embargo, son destacables, como se verá más adelante en la denominada LTH. los apartados a, b, d y e, dado que hacen referencia no sólo a nivel provincial, sino también a temas municipales.

---

<sup>66</sup> Posteriormente, en el marco de la Ley de Territorios Históricos, se hablará sobre la Comisión Arbitral; su funcionamiento y composición.

<sup>67</sup> Art. 10.4 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco: "Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local. sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución"

<sup>68</sup> Art. 37,3 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Finalmente, en el artículo 41.2 del EAPV establece los requisitos a los que se deben de adaptar las diferentes leyes de Concierto Económico que se aprueben <sup>69</sup>:

*"a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.*

*b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección."*

Queda claro el hecho de que en el EAPV se dio una regulación de las relaciones entre las Instituciones Comunes y las Forales, si bien, delimitada de forma muy somera y más apuntalada con la posterior LTH. Así, en el EAPV se encuentra recogida de forma poco clara a quién corresponde el área local; a pesar de ello, se puede deducir el hecho de que serán los TTHH los encargados de la gestión de los municipios, ya que son ellos quienes detentan las competencias sobre bienes municipales y legislación electoral de los municipios.

La LTH resulta clave para comprender la estructura competencial que se diseñó en la CAPV. Veamos que en la Comunidad existe la figura capital de los TTHH; los cuales en el País Vasco, además de las competencias constitucionales que tienen por ser entes provinciales, son los responsables directos de la gestión de algunas de las competencias que

---

<sup>69</sup> Art. 41,2 de la Ley Orgánica 3/1979. de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.

han sido descentralizadas en la Comunidad Autónoma. De esta manera, *"el marco normativo competencia/ de los ITHH está constituido por las siguientes normas: Constitución española de 1978, Estatuto de Autonomía, la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de sus Territorios Históricos, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y las leyes sectoriales"* (Novo, 2010: 142). Para su funcionamiento democrático, su elección se hace de forma directa por sufragio universal de los apoderados vizcaínos y procuradores guipuzcoanos y alaveses; eligiéndose cincuenta y uno en cada provincia, que conformarán las JJGG.

La elaboración de esta Ley provocó muchas quebraderos de cabeza a las autoridades vascas, dado que el tema comenzó a tratarse en junio de 1981, obteniendo un rechazo mayoritario en el Parlamento Vasco en donde las numerosas enmiendas (Tamayo y Tamayo, 1985) provocan que el borrador se retire en diciembre de 1982 (Novo, 2010). Las grandes diferencias se van a dar entre aquellos que son partidarios de un modelo más confederal, en donde los Territorios Históricos más poder a nivel competencia y tributario; y aquellos que desean un poder más centralizado en donde a los **TTHH** se les de unidades descentralizadas con un control por parte del centro. Esto va a provocar conflicto incluso en el seno del partido mayoritario, el PNV.

En 1983 se vuelve a presentar otro proyecto de Ley, que también sufrirá enmiendas tanto a la totalidad como a su articulado, y que provocará un *"fuerte debate en torno al modelo tanto desde los que desean un mayor protagonismo de los ITHH como de los que desean un mayor poder de las Instituciones Comunes"* (Novo, 2010:158). V al igual que con el proyecto anterior, volverán a dividirse los partidos entre aquellos favorables a que las Instituciones Comunes tengan más poder, y los que buscan una mayor autonomía para los Órganos Forales. Tras superar un total de de 263 enmiendas, siendo 6 de ellas a la totalidad; es destacable el hecho de que sólo prosperaron aquellas enmiendas que fueron transaccionadas con el PNV, siendo rechazadas las demás bien en Comisión, bien en el Pleno del

Parlamento. Si bien, en la votación final, sólo contará con los apoyos del PNV, dado que para los partidos de izquierda, el proyecto se aleja demasiado de sus principios <sup>70</sup>, y al centro-derecha no nacionalista le parece demasiado poco foralista<sup>71</sup>

Del título primero se extrae la articulación de los diferentes órganos forales, de tal manera que se articula en un sistema cuasi-federal, dotando a las administraciones forales de plena independencia a la hora de "legislar" en aquellas materias que esta ley dispone. Si bien, el Parlamento Vasco es el único que puede redactar normas con rango de Ley, quedando claramente explicitada esta supremacía al hablarse de conceptos como reserva legal o congelación del rango de norma; es decir, que a pesar de que los diferentes parlamentos territoriales están capacitados para "legislar" en aquellas competencias que le son exclusivas {definidas en el art. 7.,a) estas regulaciones sólo tiene el carácter de norma foral, y en caso de que se dé una regulación legislativa por parte del Parlamento autonómico, las diferentes entidades territoriales deberán llevar a cabo su aplicación.

El artículo 7.b determina cuáles son las competencias de las Instituciones Comunes. Éstas, a pesar de que corresponde al Parlamento Vasco su legislación, deben de ser implementadas por las Administraciones Territoriales; para ello se estipulará en el Título segundo las diferentes medidas económicas que se llevarán a cabo en cada momento. Las diferentes materias que son competencia exclusiva de los órganos territoriales infra-autonómicos vienen establecidas por el artículo 37.3 del EAPV; si bien, deja la puerta abierta a la cesión de otras competencias propias de la comunidad autónoma, siempre que éstas se hagan mediante ley.

---

<sup>70</sup> Para los partidos de izquierda (Partido Socialista vasco, Euskadiko Ezkerra y el Partido Comunista de Euskadi) la vía ideal era la construcción de un Gobierno Vasco fuerte frente a las DDFF.

<sup>71</sup> Partidos como Alianza Popular (y su transformación posterior en Coalición Popular) así como la Unión de Centro Democrático (y el posterior Centro Democrático y Social) eran partidarios del refuerzo de las entidades forales; es decir, dotar de mayores competencias y capacidades a las Instituciones Forales en detrimento del gobierno autonómico.

La Ley, además, fija como competencia de las instituciones forales la ordenación de los mismos, tanto a nivel municipal como supramunicipal; siempre y cuando no afecte a otros territorios. Queda también en manos de los distintos municipios la gestión de sus recursos; a pesar de que éstos deberán aportar a los Órganos Territoriales las cuantías económicas que se devengan de los diferentes impuestos cobrados por los Ayuntamientos pero que correspondan a las instituciones territoriales. Por último, según la Disposición Adicional Segunda de esta ley, las Diputaciones Forales deben de garantizar a los municipios un nivel de recursos suficientes, siempre y cuando estos sean superiores a los de la propia Administración Foral.

Sin embargo, la tutela financiera no aparece recogida como tal en el EAPV; pero sí que lo hace en la **LTH**. Es aquí, en su Disposición Adicional Segunda en donde se fija que serán los Territorios Históricos lo que tendrán las facultades de tutela financiera sobre sus Municipios:

*"Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico." (Boletín Oficial del País Vasco Núm. 182, 4132yss.).*

El Título segundo está enteramente dedicado a las relaciones económicas y gestión de los recursos económicos existentes. Establece las diferentes relaciones que tendrán lugar entre los distintos órganos territoriales, los autonómicos y los estatales. De esta forma, si vía Presupuestos Generales del Estado se reparte alguna cantidad económica para aquellas actividades que son competencia de las administraciones territoriales, pasa automáticamente a formar parte de los ingresos de estas instituciones.

El Estatuto fija en su artículo 41 que el cupo que debe de ser pagado al Estado será financiado a cargo de las Entidades de los TTHH. De esta forma, una vez devengada la cantidad correspondiente de sus ingresos, los restantes se repartirán entre las Haciendas Foral y General; determinándose las aportaciones que los órganos territoriales realizarán a las comunes. Dicha aportación variará en función de la renta de cada territorio, teniéndose en cuenta el esfuerzo fiscal que debe realizar en función de su población, ingresos y necesidades.

Sin embargo, a pesar de que corresponde a los diferentes órganos territoriales la recaudación de los impuestos, se articula que será el Gobierno Vasco quien debe de llevar a cabo los planes de estímulo de la economía. Además, en aquellas materias de competencia común pero que deban de ser ejecutadas por los Órganos Forales, se harán transferencias de fondos mediante los Presupuestos del Gobierno Vasco para la ejecución de las mismas.

Esta misma ley, a través de su artículo 28, crea el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP en adelante), que será quien fije cada octubre las aportaciones que las distintas diputaciones forales deberán hacer el año próximo a los gastos de la Comunidad Autónoma. Sobre este órgano, se hablará más adelante, ya que se constituye en un punto sobre el que gira la suficiencia económica de los Consistorios. Se crea, también, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP), formado por todas aquellas entidades que trabajen con fondos públicos.

A la hora de aprobar la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus TTHH, se hace mediante una Ley ordinaria. Esto se debe a que, como explica Novo, *"el Parlamento autonómico no tiene capacidad para elaborar leyes con garantía especial o reforzada, ya que este tipo de leyes (también conocidas como Leyes orgánicas) sólo las puede aprobar el Parlamento estatal"* (Novo, 2010:154). Esto hace que la estructuración y reparto de competencias de los TTHH se encuentre a la misma altura que las

demás leyes de la CAPV. Si este desglose se hubiera incluido en el texto estatutario, su reforma hubiese costado mucho más, ya que para reformar el EAPV hay que seguir unos plazos marcados tales como la votación en Madrid y la disolución de la Cámara vasca que lo apruebe para la convocatoria de elecciones tras tener lugar el referéndum para su aprobación.

La propia LTH también regula otro organismo garante del cumplimiento del sistema financiero y presupuestario de la Comunidad. Este es el TVCP, del que se hablará posteriormente y que viene regulado en el artículo 30 de la Ley. En este artículo, a través de sus diferentes disposiciones se explica a grandes rasgos el funcionamiento de este organismo y se conmina al Parlamento Vasco a elaborar una Ley posterior para su total regulación.

Una vez repasados los documentos legales que delimitan las competencias de cada nivel de gobierno, en la siguiente Tabla 24 se muestra el reparto de competencias en el seno de la CAPV, divididas entre aquellas que corresponden al Estado, al Gobierno autonómico, al foral y a los municipios. Gracias a esto, se puede realizar una imagen clara de cómo se encuentra distribuido el poder en la comunidad.

**Tabla 24. Reparto de competencias por nivel de gobierno**

<b>Estado</b>	Adm ón. General; defensa; exteriores; tráfico <sup>1</sup> ; pensiones; justicia <sup>2</sup> ; cultura <sup>3</sup> e infraestructuras.
<b>Gobierno Vasco</b>	Admón. Vasca; sanidad; educación; seguridad ciudadana; promoción de la actividad y el desarrollo económico; trabajo; medio ambiente; justicia; cultura; urbanismo; comercio y turismo; agricultura y pesca, asistencia y bienestar social; carreteras y obras hidráulicas; ferrocarriles vascos; industria y transporte.
<b>DD.FF.</b>	Admón. Foral; protección social; transporte y carreteras; fomento de la actividad económica; obras hidráulicas <sup>4</sup> ; agricultura, ganadería y montes; urbanismo y cultura.
<b>Municipios</b>	Admón. Municipal; bienestar comunitario; cultura y deportes; vivienda y urbanismo; transporte urbano <sup>5</sup> ; vías públicas; seguridad ciudadana; servicios sociales <sup>6</sup> ; educación <sup>7</sup> ; protección del medio ambiente; protección civil y bomberos.

<sup>1</sup> Permisos de conducción y matriculación.

<sup>2</sup> Centros penitenciarios.

<sup>3</sup> Paradores Nacionales.

<sup>4</sup> Que afecten en exclusiva al Territorio Histórico.

<sup>5</sup> Sólo en municipios de más de 50.000 habitantes.

<sup>6</sup> Sólo en municipios de más de 20.000 habitantes.

<sup>7</sup> Equipamiento docente.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de que las competencias municipales vienen recogidas en la normativa básica del Estado (LRBRL, LHL), no se dispone de ninguna normativa autonómica propia que determine de una manera diáfana cuáles son las competencias que detentan las municipalidades en la CAPV y cómo pueden pasar a financiarlas de una manera óptima.

Como se ha comentado con anterioridad, el PLME se presentó ante el Parlamento Vasco a lo largo de la VIII Legislatura. La elaboración de dicho proyecto provocó una serie de conflictos de competencia que se dirimieron ante la Comisión Arbitral, de la cual también se ha explicado su funcionamiento. Sin embargo, esta no es la primera vez que la Comisión debe dirimir cuestiones competenciales, dado que en varias ocasiones, las diferentes Diputaciones Forales han tenido que acudir ante la Comisión Arbitral para resolver este tipo de cuestiones entre los TTHH y el Ejecutivo Autonómico. Entre las existentes, aquí se tratarán tres de ellas por ser las más importantes, dado que la principal causa de confrontación es la gestión de lo municipal. La primera de ellas se dio en el 2003, cuando el Gobierno Vasco llevó ante la Comisión Arbitral a la Diputación Foral de Vizcaya por haber realizado un Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las EELL del Territorio Histórico de Vizcaya.

El Gobierno Vasco aduce que, basándose en el anteriormente citado artículo 10.4 del EAPV, aquellas decisiones enmarcadas en el área del régimen local, corresponden de forma exclusiva a las Instituciones Comunes. Por lo tanto, la labor del Ejecutivo autonómico es la de legislar en esa materia; mientras que cada Diputación Foral (DF de ahora en adelante) debería de limitarse a recaudar aquellos tributos establecidos por las diferentes legislaciones. Para poder alegar esto aducen que la regulación del régimen presupuestario de las EELL queda dentro de las "Haciendas Locales" y éstas dentro del título competencia! del "régimen local", del que las Instituciones Comunes tienen competencia exclusiva.

Así, la Resolución 2/2003 de 17 de marzo de 2003 de la Comisión Arbitral establece en su Antecedente 2 que es

*"competencia de los Órganos Forales en la tutela financiera de orden tributario de los EELL (como consecuencia de la actualización foral llevada a cabo por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como por mor de la Ley de Territorios Históricos), pero incompetencia de los Territorios Históricos para regular esta materia presupuestaria, de tesorería, contabilidad, subvenciones y control interventor que, siendo parte integrante de la Hacienda Local, se integra en el régimen local (y que corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al amparo de lo previsto en los arts. 749. 7. 78 CE, 70.4 EAPV y 6.7 LTH)." <sup>72</sup>*

Además, los representantes del Gobierno Vasco defienden que el Tribunal Constitucional ha decidido en varias ocasiones que el "régimen local" hace referencia a todo lo que se refiere a la Administración local, incluidas las "Haciendas Locales". *"A efectos de distribución competencia/, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la expresión «régimen local» -como competencia autonómica-, «tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las «Haciendas locales»" {STC núm. 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico-FJ en adelante- 4).*

Tampoco se encuentra la tutela financiera como tal recogida en el EAPV, aunque, como se verá más adelante, sí que se encuentra recogida en la LTH. Es por estas cosas por lo que la Comisión arbitral falló a favor de la Diputación Foral de Vizcaya, debido a:

- En base a la Ley de Bases del Régimen Local<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 2/2003 de 17 de marzo de 2003. Antecedente 2. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 204, 19793.

<sup>73</sup> Disposición Adicional segunda de la LRBRL: "Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma."

- La Ley de Concierto Económico establece que los TTHH son las autoridades competentes en materia presupuestaria como en tutela financiera<sup>74</sup>.

En cuanto a la segunda de las decisiones de la Comisión Arbitral, se trata de una demanda algo más compleja puesto que se produce una acumulación de los casos planteados al PLME por parte de las Diputaciones Forales de Vizcaya y Álava.

La Diputación vizcaína alega que partes del articulado del texto del anteriormente citado Proyecto vulneran los derechos forales establecidos en el EAPV, tales como el que hace referencia al régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios o com unales<sup>75</sup>. Dado que el PLME trata de regular de forma general la gestión del patrimonio municipal, la regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento en tanto competencia municipal así como en la gestión de los viene demaniales de los Municipios, sobre todo en aquellos casos de desafeción. La Diputación de Vizcaya también se hace eco de la sentencia anteriormente citada, aduciendo que a través de ella ya quedó claro que quien tiene las competencias clave para la gestión y regulación de los entes Municipales no es otro que los órganos forales.

Si bien, en este mismo PLME, se trata de modificar la LTH en lo referido al CVFP, ya que se regula la participación en éste de los municipios, que hasta la fecha no tenían cabida en el mismo. Aunque éstos serán nombrados por las respectivas DDFF a propuesta de EUDEL, y estableciéndose cuándo éstos actúan como observadores y cuándo como miembros de pleno derecho<sup>76</sup>. Esta modificación supone, al parecer de la Diputación vizcaína, una injerencia y una vulneración de las leyes ordinarias, dado que no sólo

---

<sup>74</sup> Art. 48 quinto de la Ley de Concierto Económico (12/2002 de 23 de mayo por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco): "Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de EELL, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las EELL vascas inferior al que tengan las de régimen común"

<sup>75</sup> Art. 37.3 d de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.

<sup>76</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre de 2008.A 2. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236,30106.

modifica lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la LTH, sino que deroga esta misma disposición al final de su articulado.

La Diputación Foral alavesa se escuda en la anteriormente descrita Decisión de la Comisión Arbitral y aduce que, a pesar de tener competencias en la gestión local, admite cierta regulación impuesta por el legislador estatal<sup>77</sup> y en la LTH, citando al respecto la Norma Foral 19/1997 de 30 de junio<sup>78</sup> por la que se regula un fondo foral de financiación para las EELL.

También arremete contra los artículos 56, 57 y 58 del PLME, dado que en ellos se «altera de forma radical el sistema competencia! vigente y su forma de ejercicio en lo afectante a la financiación de las EELL»; al fijarse por rey del Parlamento Vasco los parámetros de participación municipal en los tributos concertados, aspecto de exclusiva competencia foral<sup>79</sup>

En su defensa, el Gobierno Vasco aduce que trata de poner límites al endeudamiento local y fijar unas normas básicas para este ámbito. Los representantes de las Instituciones Comunes se encuentran competentes para realizar estas tareas en base a lo establecido en Ley de Concierto Económico<sup>80</sup> y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1996<sup>81</sup> Además, establece que con el PLME no se trata de apropiarse de competencias correspondientes a otras Instituciones, sino que, al no existir una «competencia exclusiva» en sentido omnicompreensivo y excluyente en materia de haciendas locales, ni a favor de las DDFF ni a favor de la

---

<sup>77</sup> Véase la *nota 73*.

<sup>78</sup> Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, Reguladora del Fondo Foral de Financiación de las EELL de Álava. (BOTH A nº 77 de 9 de julio de 1997).

<sup>79</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre. A 3. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236, 30108.

<sup>80</sup> Según la normativa específica del Régimen local, es competencia del Estado la fijación de lo básico; sin embargo, en la Disposición Adicional Segunda de la LRBRL se establece que los Territorios Históricos del País Vasco seguirán manteniendo su régimen especial según las características que marque su Concierto Económico (véase *nota 7*). Las Instituciones Comunes, aquí, entienden que al ser legislación autonómica, les corresponde a ellos el realizar esa fijación de lo básico, a pesar de que el desarrollo de las mismas pueda ser competencia de las Instituciones Forales de los Territorios Históricos.

<sup>81</sup> Dicha Sentencia específica que existe una compatibilidad entre la autonomía local y el establecimiento de límites al endeudamiento de los EELL: con la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica y el alcance de la participación de los EELL en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Comunidad Autónoma; se trata más bien de un modelo «compartido»<sup>82</sup>. Por lo tanto, para los representantes del Gobierno Vasco, el PLME trata de ser una norma relacional entre las Instituciones Comunes, los TTHH y las EELL; pero sólo en materia de hacienda local.

Pero, para entender la Decisión de la Comisión Arbitral es necesario saber que

*"debe partirse del presupuesto que la materia de las haciendas locales no está atribuida, con carácter de exclusividad, a ninguna institución, si bien se reconoce que la tutela financiera de los entes locales corresponde a los órganos forales, tal como enuncia la Ley del Concierto Económico y la Decisión 2/2003 de esta Comisión Arbitral. Siendo una submateria la hacienda local, del genérico «régimen local» y estando reconocido (artículo 70.4 del Estatuto) que el mismo es competencia exclusiva de las instituciones comunes, se habilita con comodidad al Parlamento Vasco para que pueda intervenir a través de un título específico y principal sobre las mencionadas haciendas locales; reiterando que la tutela financiera, con el alcance que se analizará a continuación, es competencia propia de los órganos forales" (Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre. A 4. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236, 30111).*

De esta forma, las Instituciones Comunes podrían elaborar un marco organizativo, sancionador; etc.; pero que a su vez coincida con la apertura a las Instituciones que deben regular estos ámbitos, en este caso, las DDFE de cada TTHH respectivo.

La propia Comisión Arbitral admite, a pesar de la Decisión -anteriormente analizada, que un ente no foral puede regular este ámbito de las haciendas locales (tutela financiera); siempre y cuando sea por interés general -en el caso del PLME, buscando una homogeneización de las haciendas locales-.

---

<sup>81</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre, A 4. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236, 30111.

De esta forma establece un marco o límite en dicha tutela, sin inferir en la competencia foral de los TTHH. De esta manera, la Comisión establece que

*"a dichas instituciones comunes, respetando lo básico estatal, puede corresponderles -y el PLME es un testimonio- la determinación del interés general supraterritorial, expuesto con carácter principal y abstracto, que sirva de guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo, de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de estos órganos forales."* (Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre. FJ 1.2. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236, 30119).

Así, se autoriza a las Instituciones Comunes a poder legislar pero de manera genérica y abstracta; siempre y cuando la materia regulada sea considerada de interés general y ayude a los TTHH a seguir unas pautas homogeneizadas independientemente de la provincia en la que se encuentre el municipio en cuestión. De esta forma, aunque la competencia sobre la tutela financiera, y en definitiva cualquiera referente a los EELL, queda determinada como correspondiente a los TTHH, queda un margen abierto para evitar las desigualdades que pudieran existir entre los diferentes territorios. Así, el Gobierno Vasco puede entrar a marcar la línea a seguir por parte de las DDFF en quizás una de las materias más importantes para los Municipios, como es la económica.

Por otra parte, este mismo PLME creaba un Fondo Foral de financiación para EELL. Si bien, es cierto que en los motivos expuestos por los representantes de la Diputación alavesa ya se aduce a la existencia de un órgano de similares características en este TTHH, con el PLME lo que se trata es de hacer que todos los Municipios tengan acceso al menos a una parte de aquellos tributos concertados, para poder financiar hasta cierto punto sus consistorios. El conflicto surge debido a que es la Comunidad Autónoma quien lo establece y ésta no tiene competencia para crear órganos a nivel Foral de ningún tipo, al menos según establece el EAPV en

su artículo 37.3 a)<sup>83</sup>, ya que corresponde a los TTHH la competencia exclusiva en la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. De esta manera, corresponde a los órganos forales la creación de esos Consejos Territoriales o Fondos Forales (tal y como ha sucedido en el caso alavés), y su posterior configuración y funcionamiento. Ahora sí, las Instituciones Comunes podrán establecer los marcos en los que dichos Consejos deben de ser creados.

Así, la Comisión Arbitral falló lo siguiente:

*"A) Que las competencias cuestionadas del PLME, referidas a los artículos 19.5, 36.1 y 36.2 salvo el último párrafo, 53 y 56.1, se adecuan a la distribución de las mismas entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, según lo establecido en el Estatuto de Autonomía.*

*B) No se adecuan a la distribución de competencias señalada en la LTH, la disposición final uno, dos y tres, pero la consiguiente modificación legislativa de esta norma ha seguido los requisitos requeridos para dicha reforma por esta Comisión Arbitral.*

*C) No se adecuan a la delimitación de competencias/ según el Estatuto, el artículo 36.2 último párrafo y el 58.*

*D) Alteran el sistema de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, fijadas con arreglo al concierto económico, y afectando a la Tutela Financiera de los Órganos Forales sobre haciendas focales, los artículos 56.2 y 3 y el 57<sup>84</sup>."*

De esta manera, la Comisión Arbitral da la razón tanto a las Instituciones Comunes como a los Órganos Forales; si bien éstos últimos son los grandes vencedores a pesar de los reconocimientos implícitos a las primeras. Casi todas las cuestiones planteadas son declaradas en contra del sistema de competencias existente, si bien reconoce explícitamente, pese a los

---

<sup>83</sup> Véase la nota 67.

<sup>84</sup> Resolución de la Comisión Arbitral 1/2008 de 20 de octubre. Fallo. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 236, 30127 y 30128.

Intentos de las DDFP<sup>85</sup>, que la LTH, al no ser una Ley Orgánica, puede ser modificada mediante un procedimiento similar (así lo explicita en el punto B del fallo).

La tercera de esta serie de fallos de la Comisión referente al ámbito municipal es la más reciente de todas y data de junio de 2012<sup>86</sup>. Esta decisión también va en la línea de la anterior, en la medida en que la fuente del conflicto es el PLME. Así, en este caso, fueron las JJGG del Territorio Histórico de Álava así como su Diputación Foral y la vizcaína las que interpusieron las cuestiones de competencias aquí dirimidas. En lo que a la primera Institución se refiere, planteaba problemáticas con los artículos 66, 67 y 68 del PLME así como con los puntos primero y quinto de su disposición final. Estos artículos versan sobre la participación de los municipios y el reparto entre éstos de los tributos concertados. En referencia al articulado, la comisión fallará que no reside conflicto competencial dado que es *"competencia de las Instituciones Comunes la regulación y determinación de los ingresos de los Entes Locales"*<sup>87</sup> y por lo tanto legislar en dicha materia no supone contravenir las competencias de las Instituciones Forales. En cuanto a los apartados de la Disposición Final enmendados por las JJGG alavesas, la Comisión falló que no existe problema alguno dado que se cumplen los requisitos que ya solicitó para la modificación legislativa de la LTH en su Decisión anteriormente comentada de 2008.

En relación a la cuestión planteada por la Diputación Foral del mismo territorio, se plantea la impugnación de los artículos 31.3.7, 31.3.22; 61, 66, 67 y la Disposición Final primera. En la medida en que ya se han abordado los temas referentes a los tres últimos elementos mencionados,

---

<sup>85</sup> Tanto la Diputación Foral alavesa como la vizcaína alegan que la derogación de la Disposición Adicional Segunda de la LTH a través de la Disposición final tercera del PLME no se ajusta a derecho. Si bien, los representantes de la Diputación alavesa no argumentan el por qué; pero los de la vizcaína sí, aduciendo un quebrantamiento de la competencia foral que existe (en materia de nuevos tributos), así como a la modificación de la composición y funcionamiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (páginas 30106 y 30108).

<sup>86</sup> Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril de 2012, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi.

<sup>87</sup> Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012 2692- 35.

únicamente se procederá a comentar el fallo para los tres primeros artículos. Así, la Comisión falló, en relación al impugnado artículo 61 (referente al carácter incondicionado de los ingresos de los Municipios), que al igual que los anteriormente explicitados, se atiende a derecho en la medida en que la regulación y determinación de los ingresos se corresponde con las materias competencia de las Instituciones Comunes. En relación a los dos apartados de artículo 31.3 aquí mencionados, existe un doble fallo, siendo correcto el primero (31.3.7 - y todos los demás aquí no citados), pero no el segundo (31.3.22, único dentro de este artículo y referente al transporte de mercancías urbanas), considerándose contrario a la distribución de las competencias establecida por la legislación en vigor.

Finalmente, la Diputación Foral vizcaína resulta ser la Institución que plantea más recursos de competencia. A los ya comentados artículos 31, 61, 66, 67 y 68, así como a la Disposición Final Primera, hay que añadir los recursos planteados a los artículos 2, 28, 32, 38, 42, 44.1, 45, 47, 49.4 y 69, además de la Disposición Transitoria Primera. En referente al fallo en relación al articulado, así como en lo que a la Disposición Transitoria se refiere, la Comisión establece que todos aquellos elementos regulados son competencias regulatoria de las Instituciones Comunes y que, por lo tanto, no vulneran el sistema de competencias que el marco legal vigente en la CAPV establece.

Como se ha expuesto anteriormente, a pesar de que ciertas competencias estén explicitadas (bien mediante LTH o EAPV o mediante Decisión de la Comisión Arbitral), el Parlamento vasco a propuesta del Gobierno Vasco puede entrar a legislar en estas materias siempre y cuando se entienda que lo hace por un motivo de homogeneización o de interés general, si bien esta debe de ser genérica y abstracta; permitiendo una fundamental libertad de movimiento a los TTHH, como indicó la Comisión Arbitral.

Una vez comprobada la situación de las competencias del ámbito local, se va a proceder a entrar en el ámbito económico y, más en concreto con los la forma que poseen las EELL para realizar sus ingresos. Así, como se ha

desarrollado en el apartado teórico. en el caso vasco los municipios también se rigen por las leyes establecidas por el Estado (LRBRL.LHL), dado que no se ha promulgado ninguna ley vasca regulando la capacidad impositiva o de recaudación de los EELL vascos . Cabe recordar que en la CAPV, quien posee la capacidad exaccionadora son las Instituciones Forales (DDFF) a través de su Departamento de Hacienda y Finanzas.

Si bien, a pesar de no existir ninguna Ley autonómica al respecto de los ingresos locales, los TTHH sí que han procedido a aprobar sus propias normas (Normas Forales) en referencia a esta materia. Así, Bizkaia cuenta con la norma más actual, que data de 2005<sup>88</sup>, mientras que los Territorios de Álava<sup>89</sup> y Gipuzkoa<sup>90</sup> mantienen los textos legales aprobados en 1989, a los que han aplicado diferentes modificaciones (14 y 12 respectivamente) para adaptarlos a las transformaciones técnicas y a las nuevas formas de gestión de tributos.

Las tres normativas forales son muy similares, buscando adaptar los textos legales a las prerrogativas aprobadas desde el Gobierno central referentes a la deuda, por lo que las DDFF se yerguen como garantes de la tutela y control del endeudamiento de las EELL vascas, teniendo que cumplir con los requisitos impuestos desde el Estado. Además, también regulan la participación de los tributos concertados y no concertados. Finalmente, el hecho destacable es que en el TH de Bizkaia existe la figura de los Tribunales Económico-Administrativos, aprobados para la ciudad de Bilbao, pero que pueden optar a poseer los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, y que actuaría como órgano fiscalizador.

Así, la CAPV cuenta con, además de los impuestos que poseen todas las Comunidades Autónomas del Estado, con las capacidades de recaudación y gestión de impuestos verdaderamente importados para la economía

---

<sup>88</sup> Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre. de Haciendas Locales. Publicada en el Boletín Oficial de Bizkaia el 31 de diciembre de 2005 (núm. 249).

<sup>89</sup> Norma Foral 41 /1989, de 19 de julio, reguladora de Haciendas Locales. Publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava el 23 de agosto de 1989 (núm . 97).

<sup>90</sup> Norma Foral 11 /1989 de 5 de julio. reguladora de Haciendas Locales de Guipúzcoa. Publicada en el Boletín Oficial de Guipúzcoa el 10 de julio del 1989 (núm.130).

como son el IVA, el IRPF o el de sociedades<sup>91</sup> Además, desde enero de 2014 cuenta con siete nuevos impuestos<sup>92</sup> que se estima supondrán la recaudación de entorno a los 70 millones de euros<sup>93</sup>

Si bien, existen diferencias fundamentales en el seno de la comunidad que la siguiente Tabla 25 muestra. En ella se aprecian cuáles son las diferencias competenciales en materia de tributos entre los sistemas autonómicos propios del régimen común y aquellos que, como la CAPV, poseen un régimen foral<sup>94</sup> Mediante este ejemplo visual, las diferencias en cuanto a gestión y competencias de determinados tributos son significativas.

---

<sup>91</sup> La lista completa se corresponde con los siguientes tributos: IRPF Sociedades, Patrimonio. Sucesiones y Donaciones, IVA, Especiales (Alcohol. Hidrocarburos. Labores del Tabaco, Cerveza, Electricidad), Impuesto sobre primas de seguro, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre determinados medios de Transporte y Tasa de Juego.

<sup>92</sup> Estos impuestos son: actividades de juego, sobre depósitos en entidades de crédito, producción de energía eléctrica, producción y almacenamiento de energía nuclear, hidrocarburos, gases fluorados y un 20% sobre el de loterías.

<sup>93</sup> Fuente: <http://www.eitb.com/es/noticias/economia/detalle/1909088comision-mixta-concierto--transfieren-cav-nuevos-impuestos/>

<sup>94</sup> El único sistema foral además del aquí descrito es el correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra.

**Tabla 25. Régimen general vs. Régimen Foral**

Tributo	General			Foral		
	Rendimiento	Gestión	Normativa	Rendimiento	Gestión	Normativa
IRPF	33%	No	Cuota	100%	Si	Plena
Im p. Patrimonio	100%	Sí	Cuota	100%	Si	Plena
Im p. Sucesiones v Donaciones	100%	Sí	Cuota	100%	Sí	Plena
Im P. Sociedades	-	-	-	100%	Si	Plena
Im o. Renta no Residentes	-	-	-	100%	Si	Plena
Imp. Transmisiones	100%	Sí	Cuota	100%	Sí	Plena
Tributo sobre el Juego	100%	Sí	Base y Cuota	100%	Si	Base y cuota
Imp. Especial Medios Transporte	100%	Sí	Cuota	100%	Sí	Cuota
Imp. sobre Hidrocarburos	100%	Sí	Cuota	100 %	Si	Cuota
<b>IVA</b>	35%	No	No	100%	Si	No
Im p, Especiales de Fabricación	40%	No	No	100%	Si	No
Im o. Electricidad	100%	No	No	100%	Sí	No
Imp. Primas de Seguro	-	-	-	100%	Si	No
Im P. Especial sobre el Carbón	-	-	-	100%	Si	No

Fuente: elaboración propia

De esta manera, se comprueba en un primer momento las diferencias en el número y porcentaje de determinados impuestos que las comunidades forales gestionan. Así, tributos como el de Sociedades, renta de no residentes, sobre las primas de seguros y sobre el carbón no son competencia de las Comunidades del Régimen común. De ellos, sobre los dos primeros las Comunidades Forales tienen capacidad normativa plena, mientras que en relación a los dos últimos no poseen ninguna potestad normativa. En esta línea, las Comunes no disponen de capacidad más allá de la modificación de las cuotas, mientras que, salvo en el caso de los Hidrocarburos y Medios de Transporte, las Forales poseen capacidad normativa plena.

En referencia al porcentaje recaudado, no sólo hay que añadir las cuantías relativas a estos cuatro tributos, sino que poseen mayores porcentajes de rendimiento en tres de ellos. El primero, y más importante, se corresponde con el IRPF, en donde la diferencia es de un 67% a favor de las forales. Esto se suma a las diferencias existentes en detrimento del régimen general con respecto al IVA (65%) y en los Impuestos de Fabricación (60%), lo que supone una diferencia clave a la hora de ver sus recursos aumentados.

Finalmente, haciendo referencia a la gestión que las CCAA pueden realizar de los diferentes tributos, se aprecian diferencias en cuanto a los tres mencionados anteriormente, así como a un cuarto, el Impuesto sobre la Electricidad, del que las Comunidades Forales también poseen capacidad de gestión y que por lo tanto pueden modificar.

Con todo, el sistema se estructura así, siendo el nivel foral el encargado de la recaudación. Por su parte, el gobierno autonómico no tiene asignado ningún impuesto concreto y su capacidad fiscal se limita a establecer impuestos nuevos o, si lo desea, recargos sobre los impuestos de las Diputaciones; sin embargo, no ha utilizado nunca esta capacidad. Esto no es extraño, porque la posibilidad de crear impuestos nuevos con capacidad recaudatoria significativa es mínima debido a que los hechos imposables susceptibles de generar ingresos no triviales ya están gravados por el

Estado (y por extensión, en la CAPV, por las DDFE). En esto el nivel autonómico no se diferencia en demasía de los restantes gobiernos autónomos del Estado. Algunos de ellos han creado impuestos de tipo medioambiental o de infrutilización de recursos (viviendas desocupadas o explotaciones agrarias infrutilizadas); sin embargo, en algunos casos estos impuestos ni siquiera se ha llegado a aplicar por problemas legales o han sido anecdóticos desde el punto de vista recaudatorio.

Los ayuntamientos, por su parte, poseen la misma capacidad recaudatoria que la establecida legalmente para el resto de municipios estatales y que, como anteriormente se ha expuesto, viene establecida en la LRBRL y la LHL. De esta manera, se hace referencia a los mismos tributos anteriormente explicados (IBI IAE, IVTM, etc.).

La siguiente tabla muestra cómo se distribuyen los ingresos en el ámbito local a lo largo del período temporal aquí estudiado. Así, se ha procedido a dividir los ingresos entre aquellos que se catalogan como propios (aquellos que provienen de la propia imposición local); el porcentaje total de ingresos en relación al resto de la CAPV (DDFE y Gobierno Vasco); y, finalmente, las diferentes vías de ingreso que el ámbito local posee, distinguiendo entre la imposición directa, las tasas y las demás vías de ingreso comentadas en el apartado anterior.

**Tabla 2.6. Ingresos del ámbito local en la CAPV**

<b>Tipos de Ingreso</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Imposición	15,53%	18,07%	18,48%	19,58%
Tasas	14,62%	16,92%	17,36%	18,13%
Endeudamiento	7,22%	4,93%	2,69%	2,46%
Otros	9,75%	5,63%	6,22%	6,12%
<b>Total de Ingresos Propios</b>	<b>46,34%</b>	<b>45,17%</b>	<b>44,62%</b>	<b>46,12%</b>
Participación Impuestos Estado	3,01%	2,71%	2,65%	2,35%
Transferencias	49,85%	51,74%	52,60%	51,37%
<b>Ingresos respecto al total de la CAPV</b>	<b>17,66%</b>	<b>14,62%</b>	<b>14,92%</b>	<b>13,67%</b>

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Hacienda y Admón. Pública

Así, realizando una aproximación longitudinal y general a los datos que arroja la tabla, se puede considerar cierta estabilidad temporal en los ingresos de las municipalidades. Por una parte, los datos referentes a los ingresos propios se mantienen estables a lo largo del tiempo, variando únicamente un 2% entre 2009 y 2012. Destacara se esta variación se produjo en 2010 y 2011 para volver a recuperarse en el último de los años aquí analizados. De esta manera, las entidades municipales consiguen financiarse gracias a los impuestos propios en un 46%, prácticamente la mitad del presupuesto de ingresos.

En referencia a la relación de ingresos locales respecto al total de la comunidad, es destacable como el dato va descendiendo, suponiendo una caída de cuatro puntos porcentuales a lo largo de este período temporal. Esto provoca que se pase de cerca de 18% de recaudación total a algo más de un 13%. Esta caída, entre otros elementos, puede ser achacable a la crisis económica, ya que como se ha explicado con anterioridad, el presupuesto municipal es procíclico, lo que provoca similitudes con la situación económica existente, además de estar principalmente ligado al sector inmobiliario (Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007), por lo que cambios en este sector provocarían un ajuste importante en los presupuestos locales.

Haciendo énfasis ahora en las diferentes vías de ingreso, es destacable como las transferencias provenientes de diferentes niveles de Gobierno se han constituido en claves para el desarrollo presupuestario de las municipalidades. Así, ya en 2009 suponían prácticamente la mitad del presupuesto de ingresos de los EELL, dato que asciende hasta más del 52% en el año 2011 y que se retrae algo más de un punto porcentual en 2012. Si bien, es cierto que la imposición local así como las tasas van incrementando su cuantía anualm ente, hasta suponer de manera conjunta un 38% del total de ingresos. Destacable el hecho de que las cifras de endeudamiento van descendiendo con el paso de los años, lo que se puede considerar, como ya se ha explicado en apartados anteriores, fruto del acuerdo tomado por los ministros formantes del ECOFIN en 2011 y que

instaba a limitar de forma radical la capacidad de endeudamiento de los EELL (Pedraja, 2011).

En la línea de lo planteado en los diferentes apartados anteriores, se va a proceder a comparar los datos vascos con los obtenidos en diferentes países anteriormente analizados. Así, la siguiente tabla establece la comparativa entre los impuestos recaudados por los diferentes niveles de gobierno. Cabe destacar que únicamente son tomados en cuenta los impuestos recaudados en exclusiva por los niveles determinados y no el volumen total de ingresos. En términos comparativos, se ha procedido a sumar los datos referentes al Estado español para enriquecer el estudio y poder establecer similitudes con el caso vasco en el caso de que las hubiere.

**Tabla 27. Comparación de impuestos recaudados por cada nivel(%)**

Estado	2009			2010			2011		
	Central	Sub-Central	Local	Central	Sub-Central	Local	Central	Sub-Central	Local
Alemania	70,45	21,70	7,85	70,89	21,17	7,93	70,63	21,31	8,06
Australia	8,016	16,36	3,48	80,33	16,21	3,46	80,50	16,20	3,50
Austria	95,09	1,63	3,28	95,08	1,63	3,28	95,21	1,57	3,21
Canada	50,94	3,903	10,03	50,43	39,36	10,21	50,65	39,28	10,07
Italia	84,92	-	15,08	84,64	-	15,36	84,13	-	15,87
España	66,61	23,63	9,57	72,33	18,20	9,48	67,44	23,11	9,45
Estados Unidos	62,49	20,75	16,75	63,44	20,47	16,09	63,66	20,69	15,65
País Vasco	0,01	95,30	4,69	0,01	94,72	5,28	0,01	95,05	4,94
Reino Unido	94,69	-	5,31	94,93	-	5,07	95,13	-	4,87
Suecia	63,71	-	36,29	64,58	-	35,42	64,32	-	35,68

Fuente : Elaboración propia a través de los datos del Gob. Vasco, DFFF, OECD, /NE, Australian Government.

Así, para el caso vasco se considera que el nivel central se corresponde con el Gobierno Vasco, el sub-central con las DDFE y el local con los municipios. Se puede apreciar cómo resulta ser el único de los territorios analizados que posee una mayoría de la recaudación en el nivel intermedio. Esto es debido a que, como se ha analizado en el apartado de las competencias de la CAPV, son las DDFE las encargadas de la gestión tributaria y la recaudación de los impuestos que le son propios. En el caso de la recaudación relativa a las entidades municipales, el País Vasco se sitúa por delante de otros Estados como Alemania y Austria; si bien, se encuentra muy distante de datos como el de Suecia, Estados Unidos, Italia o Canadá.

Ambos porcentajes destacados se mantienen estables a lo largo del período temporal analizado, con variaciones interanuales inferiores al 1%. Es destacable como, atendiendo a los datos de España, en la CAPV el dato de recaudación local es menor. Esto es debido a que determinados impuestos locales no se aplican en el territorio vasco dado que, como se mencionado anteriormente, son de carácter voluntario para las EELL<sup>95</sup>

Tras comprobar el estado de los ingresos, se profundizará ahora en la otra cara de la moneda, los gastos de las EELL y cómo estos se distribuyen. Así, cabe destacar que la división de las competencias de gasto entre los diferentes niveles de Gobierno. al igual que sucede con el resto de las competencias aquí estudiadas, quedan delimitadas por el EAPV y la LTH. Como se ha explicado, la primera entra a regular la división de competencias entre el gobierno Central. Y el País Vasco, y la segunda haría referencia a la división de competencias entre los niveles de gobierno del País Vasco. Estas Leyes, si bien no ha impedido que en la práctica se hayan producido algunas duplicidades; es decir, que diferentes niveles de gobierno realicen la misma función de gasto. Según han señalado autores como Serrano et al. (1993), las duplicidades más importantes se han producido en materias tales como la promoción de la actividad económica que, como se ha visto, corresponde a dos de los niveles administrativos

---

<sup>95</sup> Hace referencia a los impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y sobre el Incremento de Valor de terrenos de naturaleza Urbana.

aquí estudiados y que, según destacan los autores, también ha llevado a cabo aunque en menor medida, el nivel municipal. Otras de las materias en las que se han dado estas duplicidades son en los programas de gasto y cultura (Gobierno Vasco, 2012).

En términos generales, el Gobierno Vasco provee una cantidad considerable de bienes y servicios en los TTHH de la CAPV. Sin embargo, desde un punto de vista presupuestario las más importantes son la educación y la sanidad, suponiendo estas dos funciones, por sí solas, casi el 2/3 del gasto del gobierno autonómico. Cuando a estos dos gastos se añaden el coste de la deuda y el coste de la policía autónoma, se supera el 75% del gasto (EUSTAT, 2013).

Las DDFF son las encargadas de la recaudación de la parte más importante de los impuestos pagados por los residentes en la comunidad. Consecuentemente, debe transferir la mayor parte de lo que ingresa a otros niveles de Gobierno, fundamentalmente al autonómico y al municipal, para que éstos puedan financiar sus competencias de gasto. Por ello, no es extraño que casi el 80% del gasto de las DDFF consista en transferencias a otros gobiernos (EUSTAT, 2013).

Al margen de esto, y si nos centramos en el gasto propio de las entidades forales, sus tareas básicas son la construcción de infraestructuras (carreteras y obras hidráulicas principalmente) y la protección social (mediante diversos programas de asistencia a grupos como los ancianos, los minusválidos, los individuos en situación de pobreza, etc.). Si a esto añadimos el coste de la deuda y los gastos de administración y gobierno, se supera más del 80% de su gasto propio.

Como se ha desgranado anteriormente, los ayuntamientos se ocupan, fundamentalmente de los servicios municipales básicos (agua, limpieza, etc.), el urbanismo y el mantenimiento y construcción de las vías públicas. Estas funciones suponen más del 35% del gasto municipal (EUSTAT, 2013). También dedican una parte importante de su presupuesto a la asistencia social, la cultura y los deportes. En todo caso, a diferencia de los restantes

niveles de Gobierno, los Ayuntamientos presentan una diversificación de su presupuesto considerable. Esto es, no lo concentran en unas pocas funciones.

La siguiente tabla ofrece los porcentajes de gasto total por nivel de gobierno en la CAPV. Así, se puede apreciar como en los cuatro años analizados en esta investigación cuál ha sido la administración que ha realizado , en términos porcentuales, un mayor gasto en la CAPV.

**Tabla 28. Gasto total por nivel de gobierno (%)**

Nivel de gobierno	2009	2010	2011	2012
<b>Autonómico</b>	31,80%	34,92%	34,82%	38,87%
Foral	55,01%	52,65%	53,14%	49,82%
<b>Municipal</b>	13,19%	12,44%	12,04%	11,31%

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gob. Vasco y las DDFF.

De esta manera, se aprecia como las DDFF son las instituciones que poseen un mayor nivel de gasto. Este hecho no resulta sorprendente dado que son las encargadas de la gestión tributaria y, por lo tanto, las que disponen del dinero para implementar mayores políticas. Los porcentajes de gasto se mantienen en torno al 50%, si bien, pasan de un 55% en el año 2009 a menos del 50% (49,82%) cuatro años después.

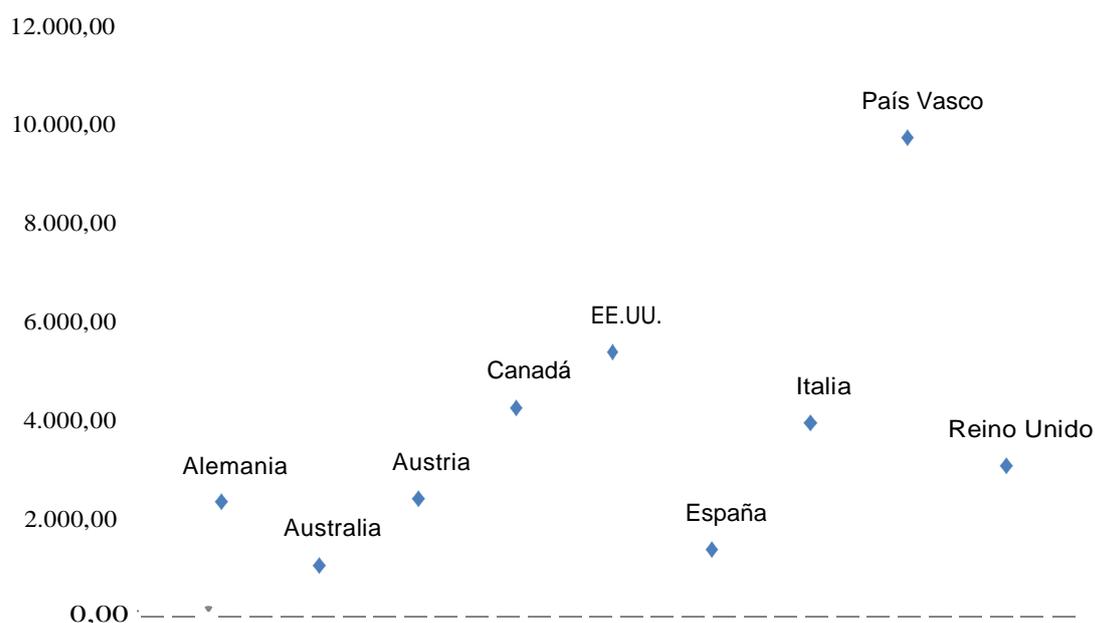
Es destacable que en este período temporal analizado, es el Gobierno Vasco el único de los niveles administrativos que ha ido expandiendo su volumen de gasto, aumentando en hasta siete puntos porcentuales el mismo (de 31 a 38%). Por su parte, el ámbito local ha ido viendo disminuidas sus capacidades si bien, estos datos deben de ser matizados dado que el volumen de gasto también se corresponde con el volumen de competencias que los diferentes niveles disponen así como la capacidad de hacer frente a éstos a través de su presupuesto.

En la línea de lo expuesto en las páginas anteriores, se ha elaborado el siguiente gráfico comparativo entre los diferentes países analizados<sup>96</sup>. De

<sup>96</sup> Como se ha explicado en las notas 45 y 47, se ha optado por convertir algunas divisas para homogeneizar el resultado. El tipo de cambio mencionado en ambas notas es el utilizado aquí.

nuevo, se ha optado por incluir el caso español, para poder comparar específicamente los resultados obtenidos con el caso vasco. Hay que reseñar que, como se indica en el gráfico, se ha excluido el caso sueco de este gráfico, dado que sus cifras de gasto per cápita en el nivel local ascienden a más de 90 mil dólares y que desvirtuaría el gráfico en términos comparativos.

**Gráfico 5. Gasto local per cápita comparado (en dólares) en 2011**



\*El caso sueco ha sido excluido del gráfico debido a su situación especial, explicada en el apartado de gastos de esta investigación.

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gob. vasco, las DDFF, OECD, Banco Mundial, /NE y Australian Government.

Así, se puede comprobar cómo el dato referente a la CAPV se sitúa muy por encima del correspondiente al resto de países analizados. Así, la comunidad vasca dispondría de un gasto per cápita en torno a los 10.000 dólares, lo cual supera en más del doble al siguiente en la lista (Estados Unidos, con un dato algo superior a los 5.000 dólares).

Volviendo a la comparativa entre los niveles locales del Estado español con los de la CAPV, es llamativa la diferencia existente entre ambos, dado que España se sitúa en los escasos mil dólares por habitante, lo que supone un 85% menos que las municipalidades de la autonomía vasca. Este hecho, de

nuevo resulta explicable fruto de las competencias que poseen los EELL vascos, superiores en determinados aspectos a las que poseen los diferentes municipios del resto del Estado.

### **6.3. Transferencias y subvenciones**

El hecho de que los encargados de la recaudación de los impuestos concertados sean las Diputaciones y que el gasto en la CAPV se divide entre todos los niveles de gobierno existentes, ha dado lugar a un modelo complicado de relaciones financieras internas dentro de la comunidad. Tradicionalmente el modelo ha constado de tres momentos, siendo el primero la determinación de qué parte de los recursos se asigna a las Instituciones Comunes. A esta fase se la denomina el modelo de distribución vertical de recursos (Arratibel, 2000). El segundo de ellos es establecer qué parte de los recursos asignados al Gobierno Vasco debe pagar cada uno de los TTHH. A esta fase se la denomina el modelo horizontal de distribución de recursos. Finalmente, el tercer paso, consiste en establecer la participación de los municipios en los recursos de cada uno de los TTHH (Lambarri y Larrea, 1992b).

Desde 1997 estas tres fases se han completado con la creación de un fondo redistributivo entre las Diputaciones. Este fondo, denominado Fondo de Solidaridad está financiado tanto las DDFF como por el Gobierno Vasco. De esta manera, el cuarto de los momentos consiste en la determinación de cuánto debe aportar cada una de las cuatro instituciones a este fondo y cuánto recibe cada DDFF del Fondo. Además, las DDFF poseen sus propios fondos de equilibrio entre las EELL<sup>97</sup>.

Desgranando más detalladamente el modelo vertical, cabe destacar que el primer momento resulta clave determinar qué parte de todos los impuestos concertados recaudados por las DDFF son recursos comunes de la CAPV, esto es cuáles son del Gobierno Vasco y cuáles de las DDFF. Para

---

<sup>97</sup> Álava y Bizkaia lo han denominado igual: Fondo Foral de Financiación Municipal; mientras que en Gipuzkoa se denomina Udalaguntza.

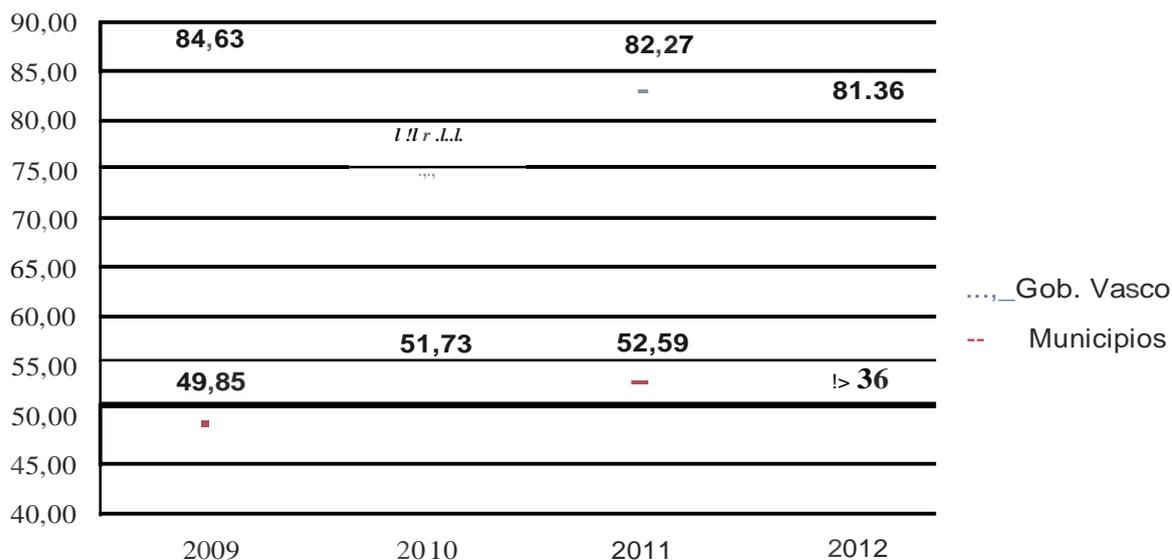
ello, se extrae de los recursos totales lo que se debe de pagar de cupo al Estado; seguidamente se aparta la cuantía necesaria para satisfacer la financiación de las competencias específicas de las Instituciones Comunes, las cuáles se corresponden con la Policía autónoma y los servicios sociales. De esta forma se desliga la financiación de estas competencias de la evolución de la recaudación por impuestos concertados y se asigna al Gobierno Vasco la parte en la que se valoran a efectos del Cupo y dichas dos competencias. Una vez que se apartan estas cantidades, se obtienen lo que se denomina recursos comunes {Murillo de la Cueva, 2005}, que se repartirán entre DDFF y gobierno autonómico en base a la estimación de las competencias de gasto que posee cada nivel.

En referencia al modelo horizontal de distribución de recursos, las DDFF tienen que hacer frente a tres pagos conjuntos: el cupo al Estado, las aportaciones específicas y la aportación general. A la suma de estos tres conceptos se las denomina Cargas Comunes (Arratibel, 2000). Establecida la cuantía de éstas, queda determinar cuánto paga cada una de las DDFF. Ello se realiza a través de los *Coeficientes Horizontales de Aportación*, y que dependerá de la renta de cada territorio así como de su esfuerzo fiscal. De esta manera, los recursos restantes en el TTHH será su cuantía final recaudada por impuestos concertados.

Finalmente, en referencia al Fondo de Solidaridad, cabe destacar que surge buscando garantizar que siempre que no se deba a deficiencias de gestión o a una normativa fiscal más baja que la de los demás Territorios, los recursos relativos de cada Diputación (antes de aportaciones y Cupo y deducida su aportación al fondo) no sean inferiores al 99% de su coeficiente de aportación {Murillo de la Cueva, 2005}. V es que lo que cada una de las DDFF aportan debido al anteriormente comentado *Coeficiente de Aportación* puede variar en base a lo recaudado en impuestos concertados, lo que generalmente provoca que Bizkaia sea el territorio que más aporta. Este fondo lo dotan tanto el Gobierno Vasco (67% del mismo) como las DDFF (33% restante en base a su coeficiente de aportación) (Arratibel, 2000).

Así, el siguiente gráfico expone cuál es el peso porcentual de las transferencias provenientes de las DDFP suponen respecto al total de ingresos de las diferentes unidades administrativas a las que van destinadas así como cuál ha sido su evolución temporal a lo largo de los cuatro años aquí analizados.

**Gráfico 6. Transferencias de DDFP respecto al ingreso total (%)**



Fuente: Pérez Castaños, S. (2014): 284

Así, debido a que, como se ha explicado con anterioridad, el Gobierno Vasco no dispone de ninguna fuente de ingresos propia más allá de la participación de los tributos que le son correspondientes, las transferencias por parte de la administración suponen más del 80% de su presupuesto total de ingresos. De cualquier manera, esto no arroja un dato de dependencia sino que establece cuáles son los parámetros de colaboración entre las diferentes unidades de Gobierno de la CAPV. Esto es debido a la existencia de diferentes fórmulas financieras establecidas para que el Gobierno Vasco, al no poseer ninguna agencia recaudadora, puede disponer de los recursos necesarios para la efectiva cumplimentación de las capacidades que dispone legalmente.

Sin embargo, cuando se hace referencia al peso de las transferencias en los presupuestos locales, la dependencia económica de los EELL respecto al

ámbito foral resulta clara. Así, las transferencias forales suponen más de la mitad del presupuesto local por lo que sin ellas, el nivel local no podría hacer frente a los gastos que debiera de asumir.

En términos comparados, la siguiente tabla ofrece la evolución de los países analizados en concepto de transferencias recibidas por el gobierno local. Al igual que en apartados anteriores se ha optado por añadir también el caso español para poder proceder a comparar la situación vasca y española.

**Tabla 29. Volumen comparado de transferencias(%)**

<b>Pais</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>MEDIAS</b>
Alemania	35,90	35,40	35,46	35,59
Australia	9,86	10,09	10,43	10,13
Austria	18,19	18,37	17,73	18,10
Canadá	43,16	42,95	42,87	42,99
España	41,96	39,38	34,59	38,64
Estados Unidos	21,03	22,30	20,63	21,32
Italia	50,28	46,99	43,20	46,82
País Vasco	49,85	51,73	52,59	51,39
Reino Unido	70,55	71,20	70,46	70,74
Suecia	21,23	23,32	23,83	22,79
<b>MEDIA TOTAL</b>				<b>35,73</b>

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos del Gobierno Vasco, DDFE, OECD, INE y Australian Government.*

De esta manera, el volumen de transferencias recibido por los municipios vascos se encuentra entre los más altos de los países analizados, sólo superado por el Reino Unido (con una media de más del 70% del presupuesto local dependiente de las transferencias de otros niveles de gobierno). Por el contrario, el caso español se sitúa en torno a la media global, con un dato que ronda el 38% mientras que la media de los Estados analizados se haya prácticamente en el 36%.

Para matizar los datos referentes a las transferencias, es necesario diferenciar entre aquel traspaso de dinero proveniente de la participación de tributos y las cuantías que las EELL reciben vía subvención. Como ya se ha mencionado en anteriores apartados, el volumen que supone la

participación en tributos (aunque en este caso no del Estado dado que son concertados con la CAPV y por tanto corresponde a las DDFF su enajenación) es la partida más grande en lo que a transferencias se refiere. (Suárez Pandiello. 2000, 2003; Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, 2007; Pedraja, 2011). Para poder comprobarlo la siguiente Tabla 30 muestra cómo se estructuran los ingresos de las EELL provenientes del ámbito de las transferencias.

**Tabla 30. Tipos de transferencias a municipios**

		2009	2010	2011	2012
<b>DDFF</b>	Indirectas/Competitivas	2,7%	2,9%	2,4%	3,5%
	Directas	1,9%	2,0%	1,3%	1,2%
	Incondicionales	93,6%	91,6%	94,4%	93,8%
<b>Gob. Vasco</b>		<b>1,8%</b>	<b>3,5%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Totales</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: laboración propia a través de los presupuestos de las DDFF y del Informe Anual Integrado de la Hacienda vasca.*

Cabe puntualizar, antes de comentar la tabla, que existen varios elementos a tener en cuenta. Además de la división entre aquellos ingresos provenientes de las Instituciones Comunes y los que son destinados desde las forales. En estos últimos se ha dividido entre aquellos que son condicionados, incondicionados y los que provienen de la participación de tributos. Para el caso del Gobierno Vasco no ha lugar a hacerse esta distinción, dado que todas las transferencias son condicionadas, salvo en el caso del año 2010, en donde se destinaron 30 millones de euros de ayuda general a los municipios en diferentes proyectos<sup>98</sup>, lo que supone prácticamente la mitad del 3,5% que la tabla arroja.

Como se puede apreciar, la gran parte del dinero transferido se corresponde con la participación de los tributos concertados de las DDFF y que éstas transfieren en base a diferentes criterios (fluctúan por provincia) a sus EELL. Así, los datos de participación se mantienen estables a pesar del

<sup>98</sup> Véase el Decreto 125/2010, de 27 de abril, por el que se regula la cooperación económica entre los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración General de la Comunidad Autónoma y se convocan subvenciones para la realización de determinados programas y actuaciones locales (BOPV 12 mayo de 2010 núm. 87).

descenso y posterior subida entre 2010 y 2011. Aún dentro del marco de las Diputaciones, se observa como el volumen de las subvenciones de carácter incondicionado es el segundo en importancia. Cabe recordar que éstas se refieren a aquellas partidas que se otorgan a las EELL sin fines específicos.

Así, los datos que arrojan muestran un ligero aumento, en contraposición al descenso que sufren aquellas transferencias destinadas a fines específicos, las cuáles ven sus cifras descender a valores cercanos al 1%. Esto puede ser debido a la afección de la crisis económica, que ahonda en la necesidad de financiar de manera más generalista, debido a que cada consistorio puede tener problemas en diferentes ámbitos.

En cuanto al apartado referente al Gobierno Vasco, como ya se ha planteado con anterioridad, las Instituciones Comunes carecen de financiación propia y esta deriva de lo que los Entes Forales traspasan al Gobierno Vasco para asegurar su gestión anual. De esta manera, la cuantía, a pesar de ser pequeña -salvo en el caso apuntado anteriormente-. se mantiene estable a lo largo del tiempo y ayuda a los municipios a encontrar cierta seguridad financiera, por pequeña que sea.

Finalmente, para concluir con el apartado de transferencias y como se ha explicado en el correspondiente capítulo, se ha aplicado el índice de autonomía local anteriormente elaborado. Para recordar su elaboración, cabe destacar que los datos varían entre -1 y 1, siendo el primero representante del caso de autonomía nula, y el segundo su antítesis, la autonomía total de los EELL. De la misma manera, cuanto más cercano el dato sea a 0, indicaría un equilibrio entre gastos e ingresos.

**Tabla 31. Índice de autonomía local comparado**

País	2009	2010	2011
Alemania	-0,51	-0,52	-0,47
Australia	0,14	0,14	0,12
Austria	-0,15	-0,17	-0,10
Canadá	-0,86	-0,87	-0,99
España	-0,64	-0,56	-0,41
Italia	-1,00	-0,92	-0,79
País Vasco	0,01	0,01	0,01
Reino Unido	-1,00	-1,00	-1,00
Suecia	-0,27	-0,29	-0,32

*Fuente: elaboración propia*

A través de esta Tabla 31, se puede apreciar como las municipalidades de la CAPV disponen de cierto equilibrio en cuanto a autonomía se refieren; es decir, que sus gastos no difieren en demasía de los ingresos que puede obtener. Así, el dato que arroja a lo largo de los años aquí analizados se encuentra cercano al 0, lo cual ejemplifica una situación de equilibrio similar a la existente en Australia o Austria aunque si bien en mejores condiciones.

En cuanto a la comparativa del caso vasco con lo que sucede en el resto del Estado, lo primero que resalta al comprar ambos datos es que las cifras del Estado son negativas, lo que indica cierta falta de autonomía. Si bien, es cierto que el dato va descendiendo a lo largo de los años aquí analizados. Esta situación dispar entre ambas realidades puede ser explicada debido a la dependencia de transferencias provenientes del Estado y de las Comunidades Autónomas en la medida en que participan de determinados impuestos, lo que les haría menos autónomos que en caso vasco.

#### **6.4. Órganos y herramientas intergubernamentales**

Fruto de la compleja estructura institucional que la CAPV dispone, hace que ésta se convierta en una especie de paraíso de las RIG gracias a las complejas relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno

implicados en la gestión diaria de la Comunidad. Para su correcto funcionamiento, encontramos dos organismos propios de la CAPV para lidiar con los conflictos que puedan surgir entre las diferentes partes como son la Comisión Arbitral y el CVFP; además el hecho de poseer un Concierto Económico con el Estado obliga a que las relaciones bilaterales entre el gobierno autonómico y el estatal (y por ende las DDFF) sean frecuentes y traten la materia económica. Finalmente, se expondrá la información relativa a un instrumento como es el TVCP y que, a pesar de su dependencia parlamentaria, resulta clave para lidiar en cuestiones económicas entre las diferentes unidades administrativas. Además, también se desgranarán dos elementos comunes en las relaciones tanto bilaterales como multilaterales como son las comisiones y los convenios.

#### **6.4.1. La Comisión Arbitral**

La Comisión Arbitral busca, salvando las distancias, realizar unas funciones similares a las que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en el Estado español. Su funcionamiento y composición viene regulada por la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Dicha Ley tiene una tardía aprobación, a pesar de que ya en el Estatuto de Autonomía viene determinado que será necesario legislar sobre la ésta para que pueda empezar a funcionar, dado que el Tribunal Supremo español no es el órgano competente para tratar cuestiones relacionadas con las competencias descentralizadas por parte de la Comunidad Autónoma. De esta manera, como explica Novo, se trata de *"un órgano estatutario cuya función es resolver los conflictos de competencia que surjan entre las instituciones de los Territorios Históricos y /as Comunes"* (2010: 72).

La Comisión Arbitral se yergue como un órgano por encima de todas las partes que lo van a conformar, y ante todo, paritario, como se puede ver en su articulado, ya que incluso ante ausencia de algún miembro por motivos

especiales como enfermedad, se prevé la sustitución del mismo, como claramente se plasma en el artículo 13.1 de la Ley 13/ 94<sup>99</sup>.

*"Cuando por causa de enfermedad, suspensión o ausencia reiterada de alguno de los vocales puedan resultar comprometidos los trabajos de la Comisión Arbitral, el Presidente propondrá al Pleno la adopción de cuantas medidas sean precisas. La solución que se adopte deberá respetar, en todo caso, la regla de paridad en la composición de la Comisión exigida por el artículo 39 del Estatuto de Autonomía".*

Esta paridad también queda reflejada en su composición, que será de tres vocales elegidos por el Gobierno Vasco y otros tres vocales elegidos uno por cada Territorio Histórico. Las labores de Presidencia de la Comisión Arbitral estarán desempeñadas por el/la Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Con todo, los miembros elegidos por las diferentes Instituciones no pueden pertenecer de ninguna manera a las mismas, ni tener ninguna relación laboral o de servicio. El puesto se ocupa por un período de 6 años y no pueden ser cesados de su puesto por quienes los nombraron, por lo que asegura que, a pesar de ser un nombramiento de carácter político, una vez que se les reconoce como vocales, pierden esa condición de partidarios, al suponer su mandato un período mayor al de la propia legislatura.

Básicamente resumidas, las funciones correspondientes de la Comisión Arbitral son, por un lado, tomar decisiones a instancia de los Territorios Históricos o de las Instituciones Comunes en lo referente a la titularidad de determinadas competencias. Por otro, resolver aquellos conflictos de competencia que surjan entre el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos. Si bien, al no tener carácter jurisdiccional las decisiones tomadas, pueden desembocar en posteriores conflictos de competencias, por lo que,

---

<sup>99</sup> Artículo 13.1 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, p. 8937.

*"sería necesario dotar a las Comisiones Arbitrales de naturaleza jurisdiccional, para que de esta manera, resolvieran con carácter definitivo los conflictos de competencias que fueran presentados. Su funcionamiento estaría regulado mediante ley y su único objetivo sería el de aplicar las normas de atribución de competencias contenidas en el Estatuto y en las disposiciones que lo desarrollen" {Corcuera Atienza, 1991: 178)*

Ya que, así, se conseguiría asemejar a la Comisión Arbitral con algo parecido a un Tribunal Estatutario o Competencia!.

De esta manera, la Comisión se sitúa en el centro de la estructura de las RIG en el País Vasco, dado que es en su seno en donde se dirimen las causas de competencia y conflicto entre los diferentes niveles de Gobierno. Eso sí, queda excluido de su participación el nivel local. Por otro lado, no es un órgano en donde las diferentes partes se sientan para tomar decisiones o coordinar la actuación; sino que simplemente se limita a tomar decisiones en caso de conflictos, siempre a iniciativa de una de las partes.

#### **6.4.2. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas**

Debido a la intrincada estructuración de la CAPV, es necesaria la creación del CVFP para dirimir aquellas cuestiones en materia de aportaciones de las DDFP al Gobierno Vasco y viceversa. A pesar de lo vital de esta institución y de la materia que regula, su contenido y funcionamiento se encuentra regulado en el Capítulo II de la LTH. Como ya más adelante se explicará, esta Ley determina el funcionamiento interno de la CAPV, así como las relaciones entre los Órganos Forales y las Instituciones Comunes. Es, además, una Ley que, pese a la importancia que tiene, tiene la categoría de ley ordinaria, si bien, la Comisión Arbitral ha determinado, como ahora se expondrá, que para su reforma es necesario contar con todas las sensibilidades afectadas en su elaboración.

Este hecho genera serias dudas en lo relativo a la estabilidad jurídica de la misma, las cuales serán resueltas mediante la resolución de la Comisión Arbitral que dictamina que

*"La alteración del esquema de distribución de competencias/ de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de Ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje de competencias/ básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco" (CA. BOPV, 25:3406).*

Es fruto de esta resolución por lo que elementos clave del entramado institucional de la CAPV como es el CVFP pueden a la par ser fácilmente modificados por leyes posteriores pero es necesario cierto consenso para su aprobación. Con todo, se procede a articular la creación del Consejo, plasmado en el artículo 28 de la LTH.

Este órgano es el competente para el diseño, desarrollo y aplicación del modelo de distribución de recursos. La Ley compone al CVFP por seis miembros. Tres de ellos designados por el Gobierno Vasco y los otros tres por las DDFF a razón de uno por territorio. El Presidente del mismo será uno de los tres representantes del Gobierno autonómico (designado por éste), siendo el Secretario un funcionario del Gobierno Vasco, pero sin voz ni voto, de tal manera que las reuniones se componen de siete personas. Hay que añadir que, a pesar de la inicial ausencia de los municipios, a partir del 2008 se incorpora al CVFP, como así explicita su plan rector, EUDEL. A pesar de esta incorporación, el representante de este organismo sólo acude a las reuniones como observador, esperando a una futura aprobación de una Ley Municipal vasca.

Las funciones de este Consejo, tal y como vienen determinadas por el artículo 28.1 de la LTH son las siguientes:

" 1.- Determinar, con arreglo a los principios contenidos en esta Ley, la distribución de los recursos definidos en el artículo 20 de la presente Ley, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía.

2.- El estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco, que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.

3.- Todas las demás que se le encomienden en los distintos preceptos de esta Ley.

En relación con las funciones señaladas, el Consejo, de acuerdo con las directrices previamente señaladas por el Gobierno Vasco, establecerá el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco, así como cualesquiera otras medidas que estime de interés para la coordinación a que se refiere el apartado b) anterior y el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos por operaciones corrientes" (Ley 27/1983, BOPV, 182:4145).

Con estas funciones el CVFP se constituye en un punto de encuentro entre las Instituciones Comunes y los órganos Forales, siendo necesario para el adecuado funcionamiento del modelo de país que se ha construido, articulado en torno a distintos niveles institucionales. Esta estructuración lleva a poder afirmar que el principio rector básico es el de riesgo compartido, opuesto al concepto de riesgo unilateral para cada una de las instituciones<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Esto hace referencia a que los riesgos son asumidos, al menos en materia económica y financiera, de una forma conjunta, dado que las decisiones deben de ser tomadas por consenso y para períodos trienales. De esta forma, en caso de revisión de la cuantía del Cupo antes de lo previsto, en caso de

Además, como así lo explicita el apartado dos del artículo 28, el Consejo tiene la función de estudiar y formular propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del Sector Público Vasco que precise de una actuación coordinada a juicio del Consejo. De esta manera se constituye no solamente con un árbitro en temas financieros, sino también como un órgano de coordinación interinstitucional.

Además de estas competencias, Lambarri y Larrea {1992a) explican que hay otra serie de competencias que la propia LTH asigna al CVFP:

- Determinación del tipo de interés de los anticipos de tesorería y de los aplazamientos de las aportaciones de las Diputaciones a la Hacienda General del País Vasco.
- Establecimiento de los criterios oportunos para efectuar la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales.
- Coordinación y armonización de la política de endeudamiento de los Territorios Históricos y de los EELL con la de la Comunidad Autónoma, en el caso de operaciones de crédito con plazo superior a un año.
- Establecimiento del nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones la personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el Sector Público Vasco.
- Determinación de criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes en materia de procedimiento presupuestario y de contabilidad pública para su aplicación por los EELL y sus organismos y entidades.

En el artículo 28.8, además, vienen desarrolladas las diferentes informaciones y documentación que tanto el Gobierno Vasco como las DDFE deberán de presentar al CVFP para que éste pueda realizar de una forma correcta sus funciones. Así, la Ley estipula la necesidad de entregar las siguientes documentaciones:

---

demandas no previstas o de necesidades urgentes debido a casos de cualquier índole, la actuación se realiza de forma conjunta gracias a las funciones del CVFP.

- a) Situación actualizada de relación de los presupuestos y previsiones de ingresos y gastos del ejercicio en curso y del siguiente.
- b) Memoria detallada de las inversiones que, en el ámbito de sus competencias, estima necesario efectuar en el ejercicio siguiente, con indicación, en cada caso, de su grado de urgencia y orden de prioridad.
- c) Sugerencias en orden a proyectos concretos de inversión que, en opinión de las Diputaciones Forales, debería realizar en el ejercicio siguiente el Gobierno Vasco en el ámbito de sus propias competencias y viceversa.
- d) Cualquier otra información que estime procedente para el desarrollo de sus funciones.

Esta información deberá de ser puesta a disposición del Consejo a lo largo de la primera quincena del mes de septiembre de cada año.

#### **6.4.3. El Concierto Económico**

Las relaciones tributarias que se dan entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad Autónoma se rigen por un sistema de Concierto Económico. Gracias a él, el País Vasco dispone de los recursos normales de una Hacienda Pública, obtenidos a través de la recaudación de los tributos. *"El Concierto proporciona plena autonomía a la Administración pública vasca y posibilita el ejercicio de las competencias (funciones y servicios) que corresponden a Eushadi en virtud de su Estatuto de Autonomía, aprobado el 18 de diciembre de 1979"*<sup>101</sup> De esta manera, el Concierto sirve para fijar una serie de normas a través de las cuales el Estado y Comunidad Autónoma deciden compartir el poder tributario. Si bien, en el caso del País Vasco, este poder se comparte entre la Administración del Estado de los territorios forales.

<sup>101</sup> Obtenido de la página web del Gobierno Vasco ([http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informacion/concierto\\_economico/es\\_467/concierto\\_c.html](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informacion/concierto_economico/es_467/concierto_c.html)). Última visita en 09/03/2011.

Con todo, en este acuerdo se fijan "los puntos de conexión determinantes de la exacción de los impuestos[...], los criterios de armonización tributaria y se establecen las fórmulas [...] en virtud de las cuales los territorios forales contribuyen a financiar las cargas generales del Estado" (De la Hucha, 2006: 44). Hay que añadir, además, que es en los **TTHH** sobre los que recae la capacidad de exacción de los tributos<sup>102</sup>, siendo después las encargadas, en función a criterios que se expondrán más adelante, tanto de gestionar el cupo como de aportar la financiación necesaria a las Instituciones Comunes para la puesta en práctica de las competencias de éstas.

Fruto de este sistema de Concierto, la CAPV goza de una autonomía financiera que posibilita el hecho de disponer de una autonomía política a pesar de que, si bien son dos conceptos distintos, van de la mano, ya que no hay que olvidar la intrínseca relación existente entre una y otra. Y es que, si no existiera esa autonomía financiera, nos encontraríamos con que, al igual que sucede en las Comunidades de Régimen Común, la financiación de las competencias asumidas por el Gobierno autonómico dependería de las transferencias realizadas por el Estado.

Varios son los autores que explican los rasgos más característicos del sistema de Concierto económico (Lambarri y Larrea, 1995, Aguirre Arana, 2006) y que se podrían resumir de la siguiente manera:

- Sistema paccionado entre dos ámbitos de poder, el estatal y el autonómico.
- Potestad normativa tributaria para desarrollar y configurar el propio régimen tributario, que recae en los Territorios Históricos.
- Autonomía de gestión tributaria, correspondiendo a las Diputaciones Forales todos los pasos en la gestión de los impuestos concertados.
- Riesgo unilateral, a través del cual el Estado no participa en la recaudación obtenida; sino que lo hace a través del sistema de cupo.

---

<sup>102</sup> Si bien, como explica De la Hucha *op. cit.* p. 49, resulta necesario matizar que la concertación de los tributos no significa cesión de los mismos, sino que el Estado sigue reteniendo la titularidad de los mismos, dejando en manos de los Territorios Históricos en este caso la capacidad reguladora y exaccionadora de los mismos.

- Solidaridad, ya que se sigue contribuyendo a las cargas generales en función de los criterios legalmente establecidos.

En la actualidad, el País Vasco cuenta con su segundo Concierto Económico desde la caída de la dictadura. El primero fue aprobado allá por el año 1981 y ya preveía que, en el caso de que se reformara el sistema tributario, podía darse una reforma parcial, siempre y cuando se hiciera de manera común. Debido a esto, la renovación del mismo se dilató hasta mediados de 2002. Tras este, se produjo una renovación de lo firmado en 2002 en el año 2007, adaptándolo a las necesidades que exigía la Comisión Europea (VV.AA., 2011)<sup>103</sup>

De todas las reformas habidas desde el año 81, la más interesante resulta la de 1990, en donde se debían de añadir las nuevas directrices marcadas por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta reforma va a afectar no sólo a los tributos concertados, sino también a las tasas, obligando *"a la adaptación del Concierto Económico al nuevo sistema financiero local y al nuevo sistema de tasas y precios públicos en la medida en que éstos sustituirían"* (Diputación Foral de Guipúzcoa, 2003: 14) a los que anteriormente eran concertados.

La renovación del Concierto se realiza de forma bilateral, de manera que los representantes autonómicos y los estatales se reúnen en la llamada Comisión Mixta del Concierto Económico<sup>104</sup>. Ésta está constituida por 12 representantes, tres de ellos por los **TTHH** -a razón de uno por provincia-; otros tres en nombre del Gobierno Vasco y seis por parte de la Administración del Estado. Las decisiones tomadas por esta comisión, no pueden ser cuestionadas; de tal manera que ni el Parlamento vasco ni el estatal pueden enmendar ni una sola coma de lo acordado y tomando la forma de una Ley de artículo único en la que, a través de un anexo, se fija el contenido del Concierto.

---

<sup>103</sup> Para la fecha de finalización de esta investigación se ha realizado una segunda renovación del concierto de 2002, fechado a 21 de abril de 2014 y publicado en el BOE núm. 97 bajo la siguiente nomenclatura: Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>104</sup> Regulada en el artículo 49 del Concierto de 1981 y en el artículo 61 del actual Concierto Económico.

Una vez aprobada y al entrar en funcionamiento, se genera una situación excepcional en el marco jurídico vasco, que explica de manera bastante clara de la Hucha, ya que *"el Concierto es una ley ordinaria del Estado que, sin embargo, se integra y forma parte del ordenamiento jurídico de Euzhadi, en cuanto la concreción de los poderes tributarios de los Territorios Históricos y la compartición de esos poderes con el Estado se contienen en el Concierto"* (2006: 66).

Por último, cabe destacar el escaso papel que tienen los ayuntamientos en la toma de decisiones a pesar de que en su sección 15ª. lo comprendido entre los artículos 39 y 42. se establecen las normas específicas de concertación de los tributos de carácter local. Obviamente, si los Parlamentos estatal y autonómico (ni siquiera las JJG G<sup>105</sup>), no tienen capacidad para modificar el texto aprobado por la Comisión Mixta, tampoco disponen de voz ni voto los EELL en todo este proceso. Si bien, las especificidades de la LRBRL y la LHL para la financiación de los EELL vienen determinados en el caso de la CAPV por el Concierto económico, pudiendo los TTHH *"mantener, establecer y regular dentro de su territorio los tributos propios de las Corporaciones Locales atendiendo a las normas concretas de armonización, coordinación y colaboración"* (Lambarri, 1994: 165).

Como resumen, es destacable que *"el régimen de concierto se basa en la capacidad de las Instituciones competentes de los Territorios Históricos de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario"* (Corcuera Atienza, 1991: 155), realidad que se encuentra ya plasmada, al menos la parte normativa, en el artículo 41.2 a) del Estatuto. Hay que resaltar que de todos los tributos, el correspondiente a la Renta de Aduanas y el relativo a los Monopolios Fiscales son los únicos que no han sido cedidos, si bien *"en la actualidad, únicamente la exacción de la renta de aduanas, en los limitados términos materiales impuestos por nuestra pertenencia a la Unión Europea, se mantiene como competencia"*

---

<sup>100</sup> Si bien se establece la posibilidad de que las Juntas Generales de los diferentes Territorios Históricos tengan la posibilidad de no ratificar los acuerdos adoptados en la Comisión mixta en el plazo marcado legalmente para ello. En caso de no realizarse, se sobreentiende que están de acuerdo con los acuerdos adoptados.

*directamente ejercida por la Hacienda General del Estado" (López Basaguren, 2006: 95).*

Como se ha explicado anteriormente, el Concierto Económico se traduce, a la larga, en el pago por parte de la CAPV de una cantidad económica variable de forma anual y que corresponde, según la definición existente en el artículo 49 del actual Concierto Económico, a la *"contribución a rodar las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco"* <sup>106</sup>. Esta aportación económica se realiza puesto que, tras la aplicación del EAPV y del Concierto Económico, cabía la posibilidad de que existiera, en palabras de Lambarri y Larrea, una *"financiación institucional desequilibrada"* (Lambarri y Larrea, 1995: 7). De esta manera se regula la financiación por parte del País Vasco de aquellas cargas del Estado que no han sido asumidas por la Comunidad Autónoma y que el Estado ha dejado de financiar debido a la cesión de la recaudación tributaria.

#### **6.4.4. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**

A través de la anteriormente desgranada LTH (art. 30), se insta al Parlamento Vasco a regular mediante ley autonómica la estructura, funciones y organización del TVCP. Si bien, en el mencionado artículo, a través de sus diferentes disposiciones se explica a grandes rasgos el funcionamiento de este organismo. Esta Ley se plasmará en 1988 con su publicación el 5 de febrero en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV)<sup>107</sup>.

La LTH, como se ha explicado anteriormente, determina la necesidad de creación de este órgano por Ley, y será con la Ley 1/1988 de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, con la que se regule el funcionamiento, actuaciones, funciones y creación del Tribunal. Una vez

<sup>106</sup> El artículo 49 entero dice: "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco" (Ley 12/2002, de 23 de mayo. BOE núm. 124, p. 18632). Como se puede observar, establece que el cupo estará compuesto por las aportaciones de los tres Territorios Históricos. Este tema lo abordaré más adelante encuadrado en el mismo apartado actual.

<sup>107</sup> La Ley a la que hace referencia es la 1/1988, de 5 de Febrero, del «Tribunal Vasco de Cuentas Públicas»/«Herri-Kontuen Euskal Epaitegia».

desarrollado esto en los dos primeros títulos de la Ley, se procede a reglamentar la composición del mismo, además de su acceso al cargo y organización interna. De esta manera se legisla la composición de siete miembros elegidos por mayoría absoluta del Parlamento vasco, pudiendo acceder al cargo aquellas personas que posean un título superior y que dispongan de reconocida competencia en relación al ámbito funcional del Tribunal, garantizada con una experiencia profesional de 10 años. El mandato de los mismos tendrá una vigencia de seis años a contar desde la toma de posesión de los mismos, salvo en el caso en el que el nombramiento sea debido a la necesidad de cubrir una vacante parcial, en donde la duración será la correspondiente a la restante en la susodicha plaza<sup>108</sup>.

En cuanto a la organización, el TVCP se estructura en<sup>109</sup>:

- Presidencia: el mandato se divide en dos períodos de tres años, en donde se elige al Presidente por parte del lehendakari a propuesta del Pleno. Además, es el representante del Tribunal.
- Vicepresidencia: El mandato se divide de igual manera que el del Presidente. Sus funciones son las de sustituir al Presidente en los casos determinados por la Ley, así como asumir las funciones que el Pleno del Tribunal le atribuya.
- Pleno: Lo conforman los siete miembros y la presidencia y vicepresidencia del mismo será asumida por ambos cargos del Tribunal. Debe de reunirse al menos una vez por cada trimestre anual.
- Secretaría General: Designada y cesada por el Pleno a propuesta del Presidente. Depende del Presidente. Entre sus funciones destaca la gestión de los servicios técnicos y la asistencia técnica al Presidente.

De esta manera, con la creación de este órgano se le sitúa como *"el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del*

<sup>108</sup> Véanse los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, de "Tribunal Vasco de Cuentas Públicas"/ "Herri-Kontuen Euskal Epaitegia", en el BOPV núm. 44: 1402 y ss.

<sup>109</sup> Véanse los artículos 18 a 22 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, de "Tribunal Vasco de Cuentas Públicas"/ "Herri-Kontuen Euskal Epaitegia", en el BOPV núm. 44: 1404 y ss.

*sector público vasco.*" {BOPV, 182: 4147). Para comprender quiénes son integrantes del citado sector público vasco y, por tanto, las actividades de qué entidades son objeto de control, la Ley explicita los siguientes integrantes (art. 2.1a), los cuales deben de colaborar con el Tribunal en caso de que éste solicite alguna información de ellas:

- La Administración de la Comunidad Autónoma general e institucional, incluida, en su caso, la Seguridad Social.
- Las Diputaciones Forales
- Las Corporaciones Municipales
- Las Sociedades Públicas Vascas
- Cualquier otra entidad que utilice o administre dinero público.

Este órgano depende directamente del Parlamento Vasco y su jurisdicción es todo el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo sus fondos tratados en una sección independiente de los Presupuestos. Sus miembros gozan de la misma independencia e inamovilidad de los jueces y sus funciones se realizan con independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Además, como función propia de este órgano también se incluye el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

En cuanto a la relación con las Instituciones controladas, la propia Ley también establece como será ésta con las Instituciones Comunes, las Forales, municipales y el propio Parlamento. Este órgano busca que las anteriormente mencionadas instituciones cumplan con los principios de eficacia y eficiencia. Si bien, se explicita que en términos municipales, el control no será anual (como para el Gobierno Vasco y las DDFF -art. 9.4) sino que se dará únicamente cuando así se requiera (art. 9.5).

Su composición, también reglada por esta misma Ley es de siete miembros con titulación superior y disponer de reconocida competencia en relación al ámbito de funcionamiento. Su nombramiento se realiza a través del Parlamento vasco y sus miembros deben de ser elegidos por mayoría absoluta (art. 15). Los que finalmente sean elegidos, gozan de la misma

independencia e inamovilidad que los jueces, por lo que su mandato no tiene un carácter temporal.

Si bien el funcionamiento e interés de este organismo es similar al existente en el Estado español (Tribunal de Cuentas), así como en otros países con órganos de control externo de carácter regional como Alemania, Austria, Francia, Irlanda, Italia y Reino Unido (Gómez Sánchez, 2001), buscando la fiscalización de las cuentas y la comprobación de la adecuación de las mismas a los criterios designados por el Estado. Este mismo autor también destaca como existen órganos similares en otras CCAA del Estado, tales como Andalucía, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra y Valencia.

Finalmente, autores como Gil-Robles (1986) o Lozano Miralles (1995) establecen la necesidad de control del Gobierno local y de las corporaciones locales ante competencias que no sean únicamente de competencia local, dado que es notorio el crecimiento del tamaño de los presupuestos locales así como su endeudamiento y, por ello, resulta capital el control de la actividad económica y financiera de las EELL.

#### **6.4.5. Las Comisiones**

Por su parte, las Comisiones son órganos colegiados que se rigen por lo establecido en la Ley 30/1992 y que se encuentran compuestas por un Presidente, un Secretario y los vocales (en algunos de los casos puede darse la existencia de vicepresidentes). *"Los tres primeros<sup>110</sup> cargos son siempre representantes del Gobierno Vasco. Las secretarías suelen estar ocupadas por personal técnico del Gobierno Vasco con voz y sin voto"* (Novo, 2010: 282). Hace también una distinción en función de la representación que existe en cada una de las Comisiones, de tal manera que las cataloga en cuatro tipos como se puede ver en la Tabla 32.

---

<sup>110</sup> Entendiéndose como tal Presidente, Vicepresidente y Secretario.

**Tabla 32. Composición de las Comisiones según Novo**

Tipo	Composición
A	Gobierno Vasco y Diputaciones Forales
B	Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos
C	Gobierno Vasco, Diputaciones y Agentes No Gubernamentales
D	Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos y Agentes No Gubernamentales

Fuente: Novo, 2010: 284

Las Comisiones de tipo A, estarían conformadas por el Gobierno Vasco y las DDFF de cada uno de los TTHH. Para su composición se busca seguir el criterio de paridad en sus representantes; si bien, siempre recae en el Gobierno Vasco su Presidencia. Las de tipo B estarían formadas por representantes del Gobierno Vasco, DDFF y Ayuntamientos. Novo explica que en la mayoría de estos casos, la representación de los Consistorios Locales se realiza a través de EUDEL<sup>111</sup>; con todo, al igual que las de tipo C, *"compuestas por personas que representan a las Diputaciones Forales, al Gobierno vasco y a agentes no gubernamentales, su proporción es pequeña respecto a los demás tipos de comisión"* (Novo, 2010: 283). Finalmente, en las de tipo D, al participar un mayor número de agentes políticos y sociales, serían las más numerosas. Las decisiones se adoptan por mayoría simple, mayoría absoluta o unanimidad. En la actualidad las comisiones de deben reunir 4 veces al año de media, salvo en casos de que haya un cambio por reuniones extraordinarias.

Observando el número de comisiones actualmente existente en los diferentes Departamentos que constituyen las áreas del Gobierno Vasco, la siguiente Tabla 33 muestra aquellas de la anterior tipología que incluyen a las EELL (Tipos B y D) y su reparto entre las diferentes áreas de Gobierno.

<sup>111</sup> EUDEL es una asociación autónoma fundada en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. Está integrada por la totalidad de los Municipios de la CAPV, varios Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra y los municipios del Condaço de Treviño. (Extraído de la página web de EUDEL <http://www.eudel.net/aNG/web/cas/eudel/index.jsp>)

**Tabla 33. Comisiones según Departamento**

Departamento	TipoB	TipoD	Otras	Total
Administración Pública y Justicia	0	0	7	1
Desarrollo Económico y Competitividad	0	1	5	6
Educación, Política Lingüística y Cultura	0	0	3	3
Empleo y Políticas Sociales	0	2	5	7
Hacienda y Finanzas	1	0	4	5
Medio Ambiente y Política Territorial	2	1	0	3
Presidencia	0	1	3	4
Salud	0	1	5	6
Seguridad	2	3	3	8
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>49</b>

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gobierno Vasco

Así, lo primero que cabe destacar es la existencia de apenas 14 comisiones que incluyen de una u otra manera a las municipalidades a la hora de abordar sus asuntos. Esto supone que en algo más de un 28% del total de las comisiones existentes, las EELL se encuentran representadas. Si bien, cabe destacar que las más comunes son aquellas que, además de incluir a los tres niveles de gobierno, añaden a organizaciones y a agentes no gubernamentales en su composición, suponiendo más de la mitad de aquellas en las que el nivel local forma parte.

Por áreas temáticas, destacar el caso del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, dado que incluye en todas sus comisiones al ámbito local. Este hecho no resulta tan destacable entendiendo que este departamento es el encargado de la gestión de las relaciones interterritoriales existentes en la CAPV. En el otro lado se encuentran los Departamentos de Educación y de Administración Pública y Justicia, en donde las EELL no forman parte de comisión alguna que se desarrolla en dichos ámbitos.

En uno de los elementos clave en el transcurso de esta investigación como es el caso de las finanzas municipales, y a pesar de que ya se ha comentado que la tutela financiera de las EELL recae en los TTHH, cabe destacar que en cualquiera de los dos Departamentos que tratan dicho ámbito - Hacienda y Finanzas por un lado, y Desarrollo Económico y Competitividad por el otro-,

únicamente se incluyen a las municipalidades en una de las comisiones. Así, para el primero de los mencionados sería de Tipo B, reuniendo a éstos con el Gobierno Vasco y las DDFF; en el segundo de los casos, la comisión estaría catalogada como Tipo D, por lo que compartirían mesa además con otros agentes no gubernamentales.

#### 6.4.6. Los Convenios

Al igual que sucede en el ámbito estatal, en el autonómico también se puede dar la figura de los convenios interadministrativos (Matia Portilla, 2011). No se entrará de nuevo en la definición, ya que se ha expuesto en páginas anteriores, por lo que directamente se explicará la existencia de este tipo de convenios entre los ámbitos autonómico y foral en el caso de la CAPV, en donde se detecta un *"uso continuo, aunque variable, de este mecanismo de gestión intergubernamental"* (Novo, 2010:288).

Se ha tendido a una uniformidad a la hora de realizar este tipo de convenio; sin embargo, esta se rompe cuando se entra en el estudio de cada área temática; es decir, en la práctica como tal de las relaciones intergubernamentales. De esta forma, se tiende hacia una bilateralidad en los convenios entre el Gobierno Vasco y las DDFF. Novo realiza un estudio de las ocho legislaturas del Parlamento Vasco, en el que consta la existencia de más de 320 convenios entre las Instituciones omunes y las forales.

Las áreas en las que más se dan los convenios interadministrativos son, generalmente, materias en las que las Instituciones Comunes y las forales comparten competencias; es decir, ámbitos de interdependencia. Esto son el caso del sector sociosanitario, el agua y las obras hidráulicas o carreteras<sup>112</sup>. Sin embargo, el ámbito más interesante a la hora de elaborar este trabajo es el de la existencia de convenios en materia tributaria. En este ámbito *"la interdependencia financiera de las Haciendas vascas es*

---

<sup>112</sup> Otras materias en las que se han firmado acuerdos son educación, cultura, juventud, deporte, euskera, mujer, medio ambiente, promoción económica y empleo, y agricultura y pesca entre otras.

*notoria tal[...]. Así, una característica de los convenios en materia tributaria es la multilateralidad de éstos" (Novo, 2010: 295). Si bien, como también explica Novo, a pesar de esa multilateralidad, los convenios son firmados de manera bilateral, aplicándose el mismo modelo a las tres DDFF.*

Se ha decidido utilizar el mismo modelo de catálogo para los convenios que el anteriormente citado para las comisiones, y que fue elaborado por Novo (2010: 284). Así, se establecen cuatro tipologías de convenios. Los de Tipo A encuadrarían aquellos realizados entre el Gobierno Vasco y las DDFF. En los de Tipo B se le añadiría a los anteriores las EELL. Para los de Tipo C. habría que añadir al Tipo A diferentes Agentes no gubernamentales. Finalmente, en las de Tipo D quedarían englobados todos los interlocutores anteriormente mencionados.

Para proceder a la correcta realización de una clasificación de los diferentes convenios, se han utilizado los datos existentes en la base de datos del Parlamento vasco. Allí se encuentran recogidos todos los convenios firmados en cada una de las legislaturas. Si bien, a la hora de comprender qué convenios deben de someterse al control de la Cámara vasca, el propio reglamento interno establece en sus artículos 223 a 225 establece que aquellos que se realicen con la Comunidad Foral de Navarra o con otras comunidades autónomas deberán ser ratificados por el Parlamento Vasco (art. 223.1). De la misma manera, los convenios de colaboración que el Gobierno pretenda realizar con los territorios históricos de la Comunidad Autónoma también deben de ser aprobados por la Cámara (art. 225).

Así, la siguiente Tabla 34 muestra el reparto de convenios firmados según su tipología y estructurados de manera temporal, atendiendo a las diferentes legislaturas habidas en la CAPV desde su constitución como Comunidad Autónoma. Además de los Tipos anteriormente descritos, se ha añadido la categoría de "otros" para hacer referencia a aquellos convenios firmados fuera del ámbito de la CAPV.

Tabla 34. Tipos de convenio por legislatura

Tipología	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTAL
Tipo A	22	1	20	54	71	16	32	29	15	11	271
Tipo B	0	0	2	5	5	2	7	12	8	1	42
Tipo C	2	0	1	6	9	3	6	8	8	6	49
Tipo O	0	0	2	6	5	2	3	5	1	0	24
Otras	2	1	4	2	5	1	3	10	14	3	45
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>73</b>	<b>95</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>64</b>	<b>46</b>	<b>21</b>	<b>431</b>

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Parlamento Vasco

Atendiendo primero al nivel longitudinal, se puede apreciar como el período en el que más convenios se promovieron fue el que se corresponde con la V Legislatura (años 1994 a 1998), con un total de 95 convenios; y correspondiendo a la segunda (1984-1986) su nivel inferior, con apenas únicamente dos acuerdos firmados.

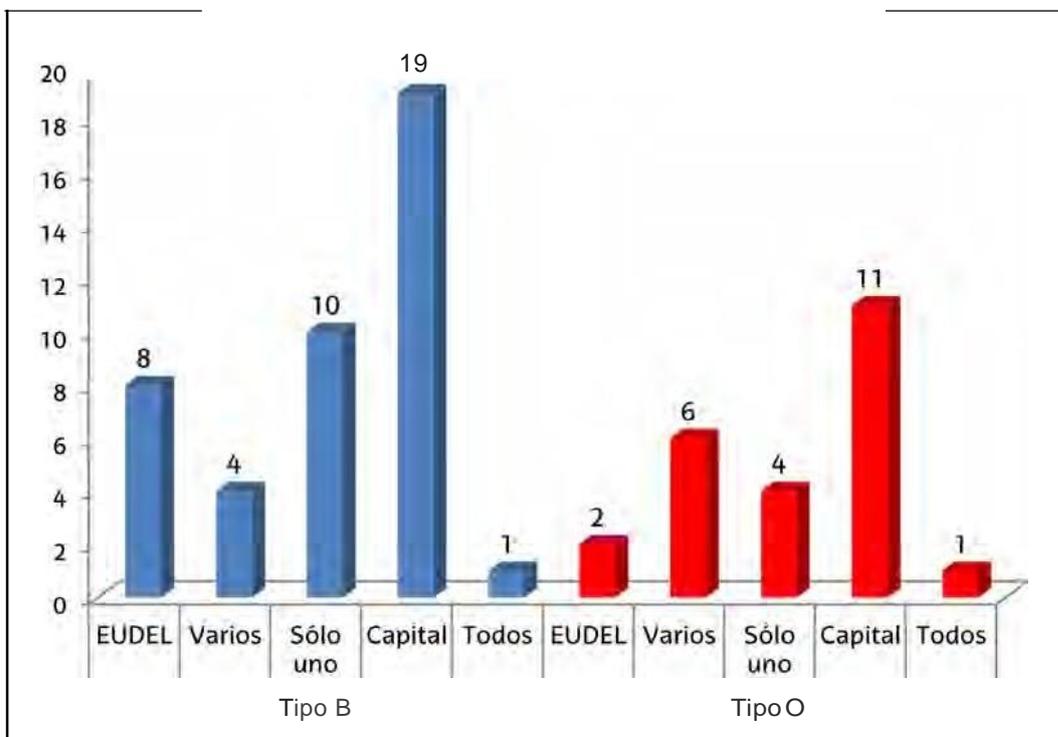
Un primer vistazo a las tipologías ayuda a comprender que los acuerdos más comunes han sido aquellos que engloban a las Instituciones Comunes con las DDFF, suponiendo un total de 271 sobre los 431 convenios firmados (prácticamente un 63% del total). En relación a aquellos firmados con las EELL, cabe destacar que la VIII Legislatura (2005-2009) fue la más numerosa en convenios de Tipo B (Gobierno Vasco, DDFF y EELL) con el 28% de los acuerdos de este Tipo firmados. En cuanto a los del Tipo O, se observa como únicamente se ha procedido a la firma de 24 acuerdos de este tipo, encontrándose además muy repartidos entre legislaturas.

Así, en cuanto a los convenios que incluyen a las EELL entre sus firmantes, cabe destacar que suponen un 15% del total de acuerdos firmados (66), pudiendo concluir que no resultan relevantes en el cómputo total de aquellos convenios que han debido de pasar el filtro del Parlamento vasco. Véase que únicamente aquellos que llevan incluidos a las DDFF deben de ser aprobados en pleno (además de aquellos con otras CCAA).

Si bien, para poder comprender con quién se firman los acuerdos, se ha elaborado el siguiente gráfico que dividirá los convenios de ambos tipos en función de los firmantes de las EELL. Así, se ha separado entre aquellos que

son firmados a través de EUDEL, los que firma una o varias capitales de provincia, aquellos firmados por únicamente un municipios, y aquellos que son firmados por todos los municipios.

**Gráfico 7. Firmantes de los convenios locales**



Fuente: elaboración propia a través de los datos del Parlamento Vasco.

Utilizando este gráfico se puede apreciar como la gran mayoría de los convenios firmados han sido entre el Gobierno Vasco, las DDFF y las capitales de provincia (30 de 66). Únicamente dos de ellos (uno en cada tipología) han sido suscritos por todos los municipios. Si bien, cabe matizar que en alguno de los casos incluidos en la categoría "Varios" se hayan convenios que engloban a una provincia entera o a municipalidades que comparten un elemento común como puede ser el litoral costero.

De la misma manera, muchas veces la presencia de EUDEL en la firma de convenios supone que éstos van a ser aplicados a todas los 251 municipios que conforman la CAPV, por lo que resulta más sencillo negociar a través de su Asociación de Municipios que con los representantes de todos y cada uno de ellos. Finalmente, cabe destacar también la presencia de convenios

firmados por únicamente uno de los municipios. Así, estos datos avanzan hasta 16 de los 66 acuerdos rubricados.

Una vez explicados los mecanismos de cooperación que existen en la CAPV, es el momento de contemplar cuál es la situación en términos comparados. Para ello se ha utilizado la tabla ya empleada en el apartado anterior referente a este mismo aspecto. Si bien, se ha procedido a actualizarla con los datos referentes al Estado español y también la comunidad vasca. De nuevo se han identificado los mecanismos de relación existentes entre los diferentes entre formales (aquellos que poseen entidad legal y que son reconocidos por las instancias) e informales (aquellos que, a pesar de realizarse, sus decisiones no poseen vinculación alguna).

**Tabla 35. Mecanismos de cooperación comparados**

Estado	Local - Regional	Local -Central	Local - Local
Alemania	Formal	--	Formal
Australia	Formal	Formal	Formal
Austria	Formal	--	Formal
Canadá	Formal	Informal	Formal
España	Informal	Formal	Formal
Estados Unidos	Formal	--	Formal
Italia	Formal	Formal	Formal
País Vasco	Informal	Formal	Formal
Reino Unido	Informal	Informal	Informal
Suecia	Formal	Formal	Formal

*Fuente: elaboración propia*

De esta manera, las relaciones entre el nivel regional (DDFF en el caso vasco) y el central (Gobierno Vasco) están reguladas mediante los mecanismos que se han explicitado en el apartado anterior. Sin embargo, las existentes entre el ámbito local y el foral no disponen de una estructura formal al respecto. Por último, las relaciones entre los municipios sí que se encuentran reguladas dado que existe la figura de EUDEL, que como ya se ha explicado, se encarga de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. A través de esta

en t idad , las municipalidades pueden hacer oír su voz de una manera conjunta y con más empaque, al poder canalizar sus propuestas de manera conjunta.

En cuanto al caso español y su comparativa con el vasco, cabe resaltar la similitud entre ambos, dado que los ámbitos de relación que se encuentran regulados formalmente son los mismos. Las relaciones entre las CCAA y el Estado se dan a través de diferentes mecanismos ya explicados en el apartado correspondiente; y, en el caso de los EELL, poseen un ente, la FEMP, que es la encargada de hacer oír la voz de los municipios en las diferentes instituciones a los que se le invita a participar.

Además de conocer el carácter de las relaciones intergubernamentales de las diferentes unidades analizadas, también conviene conocer en cuántos de esos mecanismos para la toma de decisiones conjunta los EELL tienen presencia y pueden aportar su punto de vista. Para ello, se ha elaborado la siguiente tabla que muestra los principales órganos analizados y la presencia de EELL en éstos.

**Tabla 36. Mecanismos y presencia local**

<b>Estado</b>	<b>Total</b>	<b>Con Municipios</b>
Alemania	2	1
Australia	2	2
Austria	3	3
Canadá	5	4
Estados Unidos	2	1
España	6	2
Italia	3	3
País Vasco	6	2
Reino Unido	--	-
Suecia	-	-

*Fuente: elaboración propia*

Lo primero que cabe destacar es que para los casos británico y sueco no se han encontrado mecanismos. En el primero de los casos, dado que la competencia ha sido devuelta a las diferentes regiones, cada uno se encuentra en disposición de regular al respecto y, por lo tanto de establecer los mecanismos que crea oportunos. Para el caso sueco, como

se ha planteado con anterioridad, la independencia de las EELL es muy elevada y las relaciones existentes son de carácter informal y no existen mecanismos conjunto de toma de decisiones.

Avanzando con el resto, lo primero que cabe destacar es el hecho de que en Australia, Austria e Italia, todos los mecanismos existentes cuentan en su seno con representación municipal. En la casuística alemana y estadounidense, el número de mecanismos con presencia local es la mitad de los analizados. Por su parte, Canadá cuenta con los municipios en 4 de sus 5 mecanismos de toma de decisiones.

En cuanto al Estado español y a la CAPV, ambas cuentan con seis órganos y mecanismos de cooperación (en el caso español no se han contabilizado los posibles mecanismos existentes en el seno de las CCAA) y únicamente cuentan con presencia de las EELL en dos de ellos. Para el caso español, se corresponden con la firma de convenios por un lado y con la CNAL por el otro. Sin embargo, en el caso vasco únicamente se habla de las comisiones y los convenios; si bien, cabe destacar la presencia del ámbito local - representado por la Presidencia de EUDEL - con voz, pero sin voto en el Consejo Vasco de Finanzas. Esto sitúa a los EELL vascos y estatales en una posición de relativa debilidad, dado que su capacidad para formar parte de la toma de decisiones se ve muy limitada.

## **Capítulo VII: Discusión y principales hallazgos**

Una vez explicada la situación en la que se encuentran las municipalidades estatales y de la CAPV. V tras haber comprobado los aspectos referentes a la estructura institucional de ésta Comunidad. Se ha comprobado el statu quo de los apartados de ingresos y gastos del ámbito local, y la participación de las EELL en los diferentes mecanismos existentes para la toma de decisiones conjunta. Así, sólo falta comprobar la situación de los diferentes indicadores establecidos; así como discutir los resultados obtenidos tratando de conseguir pautas de mejora o posibles recomendaciones para lograr unas EELL más autónomas y empoderadas.

De esta manera, la propuesta de esta investigación consistía en la creación y aplicación de una batería de indicadores (11) que se encuentran resumidos en la anteriormente mencionada Tabla 3. A través de ellos se busca llegar a conocer cuál es la situación en la que se encontraban las municipalidades del Estado y de la CAPV en lo referente a autonomía y al poder local, pero también comprobar la situación en otros países al respecto y cómo sus modelos provocan mejora o empeoramiento de la situación del ámbito local.

Los primeros indicadores obtienen respuestas complejas. En el caso de la exhaustividad en la normativa estatal, la respuesta en cuanto a la existencia de ésta y, por tanto, a la constricción del ámbito local, es afirmativa. La legislación marco estatal (LRBRL, LHL) sí que delimita las capacidades de los EELL y establece de manera muy concreta qué competencias se poseen y cómo se pueden financiar. Analizando la CAPV como ente autonómico, y como se ha planteado en análisis de la

anteriormente comentada Tabla 6, la respuesta será negativa, dado que las EELL apenas aparecen mencionadas en las normativas que rigen el funcionamiento del País Vasco, situándose esta comunidad en la categoría de presencia catalogada como "Baja". Se añade además, como se ha apuntado, que aún no se ha procedido a la aprobación de una Ley Municipal vasca. Por ello, a todas luces se puede concluir que no existiría exhaustividad en la regulación del ámbito local.

Avanzado con el siguiente de los indicadores, el referente a la tutela de otro nivel superior, cabe destacar que la respuesta también es afirmativa, por lo que la autonomía local en este caso se ve limitada. Esto es así puesto que la competencia en el ámbito local es compartida en el Estado y las CCAA. De la misma manera, en el seno de la CAPV, la competencia también se encuentra compartida entre las Instituciones Comunes y las forales, como se ha explicado a lo largo de esta investigación. Así, la tutela financiera y el ordenamiento territorial corren a cargo de las DDFP, mientras que el resto corresponde al Gobierno Vasco. A través de la figura del CVFP, las municipalidades encuentran sus cuentas fiscalizadas. Si bien, a pesar de que para las Instituciones comunes y forales la presentación de los libros contables es obligatoria, las municipalidades únicamente deben de hacerlo cuando así se requiera.

Pasando ahora al tercero de los indicadores, referente al número de competencias que las EELL poseen. En el caso de la CAPV, en la anteriormente comentada Tabla 24 se analiza el número de competencias y el área en la que disponen las EELL así como otros niveles de gobierno. En contraposición, la mencionada Tabla 16 se refiere a las competencias del nivel local estatal. Sin embargo, la situación en la que se encuentran las municipalidades vascas es la misma que la existente en el resto del Estado, dado que al no existir ninguna regulación autonómica al respecto, se deben de atener a la legislación estatal, por lo que sus capacidades se encuentran limitadas.

Avanzando hacia los temas de carácter más económico, en lo que a los recursos propios se refiere, el dato que se ha obtenido es positivo dado que se acerca a la mitad del presupuesto local; si bien, su estancamiento lleva a pensar que ese 46% de la partida (con su caída de dos puntos en los dos peores años de la crisis) puede sufrir modificaciones. Además, debido a la rigidez legislativa e impositiva ante la que los EELL se encuentran, resulta complicado prever un aumento de la autonomía local. Por su parte, el ámbito estatal se encuentra en niveles superiores a los de la CAPV, dado que el porcentaje de ingresos propios va en aumento, pasando de un 58% a más de un 62% en el período analizado, lo que le dota de cierta autonomía.

En relación con el anterior, el nivel de impuestos locales en las municipalidades vascas es similar al del resto de municipalidades del Estado; si bien, la participación de determinados tributos es diferente dado que, como se planteaba en la Tabla 25, los porcentajes de rendimiento de determinados tributos son mayores en la CAPV. Siguiendo con este tema, los datos económicos planteados muestran que en el período de tiempo analizado en esta investigación se aumenta en cuatro puntos porcentuales, pasando de algo más de un 15% a un 19,5%. Por lo tanto, si bien el indicador no es muy elevado, sí que se encuentra en posición de seguir creciendo y suponer un cuarto del presupuesto local, con lo que eso puede ayudar a las EELL. Sin embargo, haciendo referencia al peso recaudatorio de las EELL vascas, este dato ronda el 5% para el período temporal analizado, por lo que el peso en términos de colecta de impuestos parece que no ayuda a pensar en índices altos de autonomía. Este dato, además, se encuentra bastante por encima del que arroja el análisis para el resto de municipios estatales, situándose éste en torno al 9,5% y descendiendo paulatinamente.

En cuanto a la capacidad para la toma de decisiones, cabe decir que la respuesta es afirmativa en las tres cuestiones (legislativa, de actuación y de reestructuración). Así, las EELL vascas, al igual que las estatales, poseen capacidades legislativas en lo que se refiere a su ámbito de actuación. De la misma manera, éstas pueden hacer frente a las situaciones que puedan

surgir gracias a que no deben de rendir cuentas de su cambio de acción en determinadas políticas. Finalmente, tampoco deben de temer un cambio en su estructura como les sucedía a las municipalidades británicas, dado que la legislación al respecto les corresponde a ellos mismo; si bien, este último elemento se encuentra matizado, dado que las DDFF sí que pueden alterar el orden municipal. A pesar de ello, en casi 30 años de existencia, esto no se ha producido. Así, la capacidad que las municipalidades vascas disponen para hacer frente y legislar respecto a las competencias que les han sido otorgadas y como, a pesar de que las competencias municipales vienen recogidas en la normativa básica del Estado (LRBRL, LHL), no se dispone de ninguna normativa autonómica propia que determine de una manera diáfana cuáles son las competencias que detentan las municipalidades en la CAPV y cómo pueden pasar a financiarlas y desarrollarlas de una manera óptima.

En cuanto a la importancia del gasto local en relación al total de la CAPV resulta escasa. Los datos analizados, y que se han mostrado en la Tabla 28, indican que únicamente el 11% del gasto público total se realiza desde el nivel más cercano al ciudadano. Además, la perspectiva temporal indica un descenso de dos puntos, dado que en 2009 la cifra superaba el 13% del gasto local, lo que puede suponer un mayor descenso del peso de las EELL en el gasto público. Esta misma tendencia se plasma en las EELL del resto del Estado español, en donde la cifra es algo superior, pasando de prácticamente un 14% en 2009 a descender dos puntos en 2012.

En cuanto al gasto por habitante existente en los Ayuntamientos de la Comunidad, en el ya comentado Gráfico 5 se observa como el nivel del País Vasco se halla por encima del resto de Estados analizados y únicamente por debajo del desorbitado dato sueco (más de 90.000 dólares). Este dato, sin duda, ayuda a perfilar una imagen del municipio vasco más empoderado que cualquiera de los anteriormente analizados y un 85% superior al de las municipalidades del resto del Estado.

Haciendo hincapié ahora a la capacidad de influencia que las EELL poseen a la hora de tomar decisiones de carácter multilateral, ésta es prácticamente nula. Esto es así debido a que se encuentran excluidos de instituciones multilaterales como la Comisión Arbitral, el CVFP (aunque el representante de la EUDEL acude como observador) y la Comisión Mixta del Concierto económico. De la misma manera, de los cuatro diferentes tipos de Comisiones existentes, las municipalidades se encuentran representados en dos de ellas, al igual que los agentes No Gubernamentales, que forman parte de dos de ellas<sup>113</sup>. Así, en cuanto a los convenios que incluyen a las EELL entre sus firmantes, cabe destacar que suponen un 15% del total de acuerdos firmados (66), pudiendo concluir que no resultan relevantes en el cómputo total de aquellos convenios que han debido de pasar el filtro del Parlamento vasco. V es que cabe recordar que únicamente aquellos que llevan incluidos a las DDFF deben de ser aprobados en pleno (además de aquellos con otras CCAA). De esta manera, queda clara la posición de las municipalidades vascas en los diferentes mecanismos de cooperación y negociación multilateral.

En el caso español, las EELL sólo cuentan con un órgano en el que hacer oír su voz, la CNAL, en donde se pueden relacionar con el Estado. Además, en cada una de las CCAA se puede regular la existencia de uno o más foros en los que el ámbito local pueda tener presencia. Al igual que sucedía en la CAPV, existe la figura de los convenios, que es la más utilizada por el ámbito local estatal. De esta manera, el resultado general para ambas EELL arroja que de los seis órganos y mecanismos analizados, únicamente tienen presencia en dos; si bien en el caso vasco uno de ellos se limita al papel de observador.

En cuanto al peso de las transferencias en los presupuestos locales, al igual que sucedía en el resto de estados analizados a lo largo de las anteriores páginas, la dependencia local se sitúa en torno al 50% del presupuesto de ingresos municipales. Esto lleva a concluir que, con unos índices de más de la mitad del presupuesto (y que en perspectiva temporal, como se puede

---

m Para recordar la composición de las Comisiones que Novo establecía, véase la Tabla 27.

ver en la Tabla 26, van en aumento anualmente), la autonomía local es limitada, matizando los datos anteriormente mencionados. En el supuesto estatal, el nivel de transferencias desciende desde un 41% hasta un 34%, lo que indica que las EELL van ganando en autonomía financiera.

Sin embargo, en lo que la participación de tributos recaudados por otras unidades de gobierno se refiere, sí que se encuentran grandes diferencias. Y es que prácticamente la totalidad de los ingresos vía transferencia que las EELL vascas obtienen provienen de estas participaciones y de subvenciones incondicionadas, lo que las dota de un mayor nivel de autonomía. Por su parte, las EELL españolas sólo ven esa cifra reflejada en el 14% de los ingresos que poseen, constriñendo en cierta medida su autonomía financiera.

Finalmente, en cuanto al índice de autonomía, el valor en el que se encuentran las municipalidades de la CAPV lo dejan prácticamente en el equilibrio, al nivel de otros Estados como Austria o Australia y en una posición superior que el resto de las EELL del Estado español, por lo que los ayuntamientos vascos poseen mayor autonomía que el resto de los españoles y sus cuentas se encuentran prácticamente en equilibrio.

Así, una vez comprobada la situación estatal y vasca, cabe desgranar lo que el apartado comparado ha mostrado. Así, se han desgranado las diferencias existentes entre los estados considerados federales y unitarios, aquellos en los que la competencia recae en el nivel central o en el regional, y aquellos que se pueden categorizar como abiertos y cerrados.

Así, en cuanto a los primeros, en la materia de ingresos, se ha mostrado que existen grandes diferencias entre los modelos de Estado. Así, para un país unitario como Suecia, más de un tercio de los ingresos totales de las administraciones públicas provenían del ámbito local. Sin embargo, el otro de los estados unitarios analizados, el Reino Unido, se sitúa con el segundo nivel más bajo de recaudación local. Lo mismo sucede con los Estados federales, en donde las diferencias varían desde el nivel más bajo que recae en Austria, hasta el segundo más alto, siendo para Estados Unidos, en

donde las EELL prácticamente recaudan lo mismo que los Estados federados.

Por el contrario, el nivel de gasto que este nivel detenta no es equiparable en los Estados federados y en los unitarios, siendo mayor el volumen en estos últimos. También se ha establecido como en los países federales, el porcentaje de PIB referente al ámbito local se establecía en 7,2%; mientras que en aquellos países considerados como unitarios, esta cifra prácticamente se doblaba (14%).

Finalmente, en cuanto a la nivelación y la participación en la toma de decisiones, parece claro que en el ámbito federal los EELL pueden disponer de mejores mecanismos de nivelación interterritorial o interlocal. Sin embargo, en los Estados de corte centralizado analizados, parece claro que gracias a la existencia de un reparto de tareas bien especificado, las interacciones son menos necesarias y sólo son claras en los temas que verdaderamente influyen a las municipalidades.

Avanzando ahora con aquellas diferencias entre quienes la competencia local recaen en el centro y los que poseen dicha competencia el nivel intermedio, las primeras diferencias, se basan en los mecanismos de cooperación y las fórmulas de participación de las EELL en la toma de decisiones. Así, aquellos estados cuyo centro posee la competencia en materia local ha regulado de manera formal los mecanismos horizontales y verticales de coparticipación en la toma de decisiones. Esto resulta contrario en aquellos en los que el nivel intermedio es el encargado del ámbito local, quedando olvidado la regulación de las relaciones municipales con el nivel central. Por su parte, los casos español y vasco, tanto los mecanismos horizontales como el local-central sí que se encuentran regulados, mientras que los contactos entre el nivel local y el intermedio quedan en manos de cada una de las CCAA. Así, para el caso vasco no se encuentra regulación alguna en este nivel.

Por su parte, entrando ya en materia económica resalta el hecho de que los dos estados cuya competencia recae en el centro poseen porcentajes de

recaudación superiores al resto; situándose los intermedios en el nivel medio, mientras que aquellos en los que recae en el nivel regional poseen niveles bajos. Esta misma tendencia se observa en cuanto a los niveles de gasto, con porcentajes que fluctúan en la misma dirección para las diferentes catalogaciones de Estados. Si bien, cabe destacar que en el caso en los que recae la competencia en el nivel intermedio las diferencias interestatales son mayores y no permiten distinguir una clara homogeneidad.

Finalmente, en cuanto a aquellos que se han considerado abiertos y los cerrados. Lo más visible a la hora de comparar estas dos tipologías sería la regulación de los mecanismos de cooperación existentes en los Estados caracterizados como cerrados. Éstos poseen mecanismos e instrumentos institucionalizados para que las EELL no sólo se relacionen de manera horizontal sino también con los niveles intermedio y central. Por su parte, los abiertos se caracterizan por una mayor laxitud en dichos mecanismos o por la no existencia en alguno de los niveles.

Otro de los puntos en los que hay diferencias entre ambos modelos es en el referente a los ingresos, dado que en los regímenes abiertos la recaudación sobre el total de las EELL se encuentran por encima de la media. La única salvedad en la tipología cerrada serían los casos de Suecia e Italia, dado que en ambos el nivel intermedio no tiene posibilidades de recaudación y por lo tanto esto repercute en el porcentaje recaudado por parte del gobierno local.

Pero cabe la duda de preguntarse en qué situación se sitúan el caso español y, de una manera más importante, dado que es el principal objeto de esta investigación, las municipalidades vascas. Para ello, se va a proceder a seguir la misma estructura que en los párrafos anteriores, y comparando los datos con el resto de Estados.

Así, en cuanto a la competencia normativa y la exhaustividad, ya en el apartado correspondiente ha quedado explicitado que, debido a cuestiones temporales y de eficiencia, se ha decidido no realizar un

escrutinio exhaustivo de la legislación subcentral de los países analizados, centrando el análisis en la presencia en la Constitución de cada uno de los Estados analizados y cuál es el nivel que posee la competencia de legislar sobre el ámbito general. Así, el caso español se sitúa como una rara avis del ordenamiento, dado que dicha competencia se haya compartida entre el nivel central y el intermedio. Lo mismo sucede en el caso vasco, dado que las competencias se encuentran repartidas, a pesar de no encontrarse claramente establecidas por la ausencia de una legislación local ad hoc. En cuanto al número de competencias, no se encuentran diferencias elevadas; sin embargo, seguramente que existan en la capacidad de hacer frente a las mismas y en la profundidad de dichas competencias.

En cuanto al nivel de tutela, la práctica totalidad de los Estados analizados han descentralizado esta competencia, siendo el nivel intermedio quien se encarga de tutelar el funcionamiento legal y financiero de las EELL. Para el caso español, de nuevo se vuelve a producir esa duplicidad que también se refleja en el caso vasco, si bien de manera opuesta, ya que mientras que en el Estado la tutela financiera recae sobre el nivel central, en el vasco es el intermedio.

En referencia ahora al nivel de los ingresos locales, en el vagón de cola se encontrarían Austria y Australia, seguidos de los casos británico y vasco. Más hacia delante se hallarían Alemania, Canadá y España para dejar paso a los casos italiano y estadounidense, con un porcentaje de ingresos que supera el 15% y sólo por debajo del extraordinario caso sueco, que posee más del 35%. En cuanto al gasto local, la imagen se repite, situándose en la cola con menos del 10% Australia, seguidos de España, la CAPV y Austria con menos del 15%. Por encima se sitúan Alemania y Canadá, seguidos del Reino Unido y Estados Unidos, con valores por encima del 20% del gasto total. Al igual que en el apartado de ingresos, y como volverá a repetirse en el gasto per cápita el nivel local sueco es el que más invierte.

A este respecto, en cuanto al gasto per cápita, se encuentra la primera gran diferencia y que sitúa al caso vasco en los niveles más altos, mientras que el

Estado se encuentra en una situación totalmente opuesta y que lo pone al nivel de Australia, quedando el resto de Estados entre estos cuatro casos. Esta situación de encontrarse a la cola vuelve a repetirse para el caso español en cuanto a los mecanismos de toma de decisiones compartidas, pero en esta ocasión también se suma la CAPV, dado que ambas sólo poseen dos de seis mecanismos con presencia local. Estos datos aumentan hasta la totalidad de casos analizados cuando se trata de Italia, Austria y Australia, y a la mitad para los casos germano, canadiense y norteamericano.

Pasando al último de los puntos, referente a las transferencias y la dependencia local. los mejores situados serían esta vez los estados australiano y austríaco, con volúmenes inferiores al 20% del presupuesto local. La cifra va en aumento para los casos estadounidense y sueco y supera el 40% en Alemania, España, Italia y Canadá. Con más de la mitad del presupuesto condicionado por las transferencias se hallaría la CAPV y, lejos y con más del 70% el Reino Unido.

Finalmente, en lo que al índice de autonomía se refiere, cabe destacar que la práctica totalidad de los estados analizados se encuentran en una situación de dependencia económica, mientras que las EELL se hallarían cerca del equilibrio y las australianas obtendrían los mejores valores, superando el equilibrio y avanzando hacia niveles de autonomía mayores que el resto de EELL.

Una vez vista la situación en la que se hayan las EELL no únicamente en los casos español y vasco, sino además en a nivel comparado, cabe destacar la existencia de diversos puntos de mejora para que las EELL puedan verse empoderadas y, como consecuencia, vean crecer sus niveles de autonomía.

Así, resulta clave una reforma de los impuestos locales, no sólo para que las EELL puedan modificarlos, sino para que se adapten mejor a la coyuntura económica en la que se implementan y también a los cambios que van surgiendo en materia tecnológica o de beneficios. De esta manera,

variaciones en el impuesto de la propiedad o en el de actividades económicas, adaptándolo al aumento de los beneficios de las sociedades (y viceversa) o del valor de los inmuebles, pueden suponer un gran impulso para el presupuesto municipal y, por ende, mejorar la autonomía financiera de los consistorios. Esta mejora no sólo beneficiaría a las municipalidades estatales, sino que las vacas, al encontrarse dentro del marco legislativo del Estado, y tanto en cuanto no existe ninguna Ley autonómica municipal que matice y defina lo establecido en la normativa base aprobada por el Estado, también se verían beneficiadas.

Avanzando hacia los criterios de gasto, cabe recordar que en primero de los apartados se establecían seis criterios básicos que Giménez Montero, en su obra de 2003 citaba parafraseando a Musgrave y los cuáles establecían que nivel de gobierno se adaptaba mejor a distribución de determinados tributos. Así. para el nivel central se defendía las mejores capacidades de éste sobre imposición sintética sobre la renta, sobre el gasto, sobre recursos naturales y Tasas. En cuanto al nivel regional, se establecía competente en la imposición sobre renta de residentes, de no residentes, sobre productos, recursos naturales y tasas. Finalmente, al nivel local le correspondía la imposición sobre propiedad, nóminas y tasas.

Mirando al estudio de caso de esta investigación, parece que ninguno de los niveles cumple, dado que el nivel central (Gobierno Vasco) no dispone de capacidad alguna de imposición, recayendo prácticamente toda en el nivel intermedio. Por su parte, el nivel local sí que impone sobre la propiedad y posee la capacidad de establecer tasas, pero todo lo relacionado con las nóminas recae en el nivel intermedio a través del IRPF. Esta debilidad se encuentra matizada en el caso de las EELL estatales, dado que sí que es el nivel central quien recauda una parte muy importante del total de ingresos.

En referencia a los diferentes mecanismos y órganos que puedan existir a la hora de tomar decisiones de manera conjunta, para el caso de la CAPV, como se ha explicado, existen tres figuras capitales en las que pivotan las

relaciones entre las diferentes instituciones: la Comisión Arbitral, el CVFP y la Comisión Mixta del Concierto. Si bien en esta última es entendible la no presencia de los municipios, dado que los impuestos más importantes son recaudados por las DDFF y, por lo tanto, la discusión con el Estado en los términos del concierto no resulta necesaria, en las otras dos su presencia podría ayudar no sólo a empoderar al ámbito local, sino también a conocer las verdaderas necesidades de éste.

Así, en la Comisión Arbitral, la presencia se delimita a representantes de las Instituciones Comunes y de las forales, siendo ellos quienes dirimen allí sus cuestiones de competencia, no pudiendo acudir las municipalidades y no formando parte de los posibles conflictos competenciales existentes cuando se sabe que éstas son las primeras en afrontar competencias que no les son propias. En relación al CVFP, si bien los intentos de elaboración de legislación autonómica respecto al ámbito local parece que van en la línea de la inclusión de representantes locales en éste órgano, hasta la fecha únicamente la presidencia de la asociación vasca de municipios tiene derecho a la asistencia a las reuniones; sin embargo, su presencia allí es como observador, dado que no puede tomar parte de las cuestiones que allí se debaten aún cuando estas puedan ser de importancia vital para sus representados.

De la misma manera, en otro de los instrumentos de cooperación multilateral existentes como son los Convenios, también parece clara la ausencia del ámbito local en tres de los cuatro tipos existentes. Todo esto deja un panorama para nada positivo para el poder local, dado que sus capacidades se limitan a lo que la regulación estatal les permite, sin saber muy bien si muchas de esas competencias en el caso de la CAPV han sido transferidas a la comunidad o a las DDFF y, por lo tanto, sería su responsabilidad hacerse cargo de, al menos, los gastos derivados de su implementación.

Fruto de la experiencia comparada, se ha observado como existen diferentes mecanismos que pueden ser aplicables no sólo al caso vasco

sino también al español y que podrían ayudar a aumentar el poder que disponen las EELL. Así, instrumentos como las *Commonwealth Grant Commission* australiana puede ser uno de ellos. V es que a través de este mecanismo, a pesar de la no presencia de las EELL en él, se toman las decisiones en la coparticipación en tributos (Brunet-Jailly y Martin, 2010) y por tanto, los criterios de reparto de la imposición. Este tipo de instrumentos, resulta capital para la financiación del ámbito local, dado que puede ayudar a mejorar su autonomía.

De la misma manera, el caso austríaco arroja el modelo de mejores relaciones interadministrativas y de toma en consideración (y por lo tanto) empoderamiento del ámbito local. Son ejemplos claros de ello la existencia de un gran número de acuerdos y convenios suscritos entre todas las partes para lograr una cooperación funcional (Russo, 2012).

Además, existen varios ejemplos de foros al estilo de la CNAL española (Conferencia Estado-Ciudad-Autonomías Locales italiana o el *Council of Australian Governments* australiano) y que tal vez pudieran ser aplicables al estudio de caso de esta investigación, debido a la no existencia de un foro en donde se produzca una interlocución directa en todas las materias que afectan al ámbito local.

En la línea de la toma de decisiones conjunta, y avanzando hacia el ámbito de las transferencias que las EELL reciben, varios de los autores mencionados a lo largo de esta investigación han propuesto diferentes cambios en las transferencias niveladoras y en los mecanismos para poder conseguir un reparto equitativo de ingresos que dote a las EELL de un nivel similar. Así, se ha propuesto la creación de un fondo global de subvenciones generales o incondicionales que ejerza de nivelación entre las EELL del Estado español y en donde puedan contribuir no sólo el nivel central, sino también las CCAA. En el caso de la CAPV, algo similar existe en alguna de las DDFF como ya se ha comentado.

Quizás el punto principal para poder sanear las cuentas municipales sea establecer unos nuevos criterios de las PIE, que diferencia entre grandes y

pequeños municipios y que en el caso de los municipios menores de 75.000 habitantes se efectúa a partir de un montante global fijado por el Estado se reparte en función de tres indicadores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria; por su parte, los mayores de esta cantidad, las capitales de provincia y las Diputaciones provinciales han accedido al nuevo método de financiación.

Sin embargo, en el ámbito comparado se han analizado algunos mecanismos de nivelación que buscan equiparar las capacidades económicas de las EELL y que pueden erigirse como ejemplos aplicables a los casos analizados. Así, de nuevo el ejemplo australiano resulta relevante, ya que posee un sistema de nivelación que busca el equilibrio total tanto de sus territorios como entre los niveles locales (Australian Government. 2013). Además, anualmente se evalúan diferentes indicadores que determinarán finalmente la cuantía que tendrán que ceder o que recibirán.

Un paso más intermedio sería el existente en el sistema austríaco. V es que allí, los tres niveles territoriales firman acuerdos cuatrienales para la nivelación económica. Esto es debido a la importancia que los acuerdos fiscales poseen y la necesidad de una actualización sistemática que permita a todas las unidades implicadas actualizar sus necesidades de manera periódica.

A pesar de todo lo expuesto, parece claro que el primer elemento sobre el que se deben basar las relaciones de cualquier tipo y, en definitiva la piedra angular para que las EELL puedan funcionar de una manera lo más eficiente posible, se corresponde con poseer una legislación clara y ordenada que delimite lo básico las competencias del nivel local, así como que dote a éste de las capacidades básicas de financiación para dichas competencias atribuidas.

A este respecto, el Gobierno Vasco encabezado por el PSE-EE mostró una clara voluntad por relanzar la elaboración de una Ley municipal vasca, sacando a la luz viejos enfrentamientos íter-institucionales como se ha comentado a lo largo del correspondiente apartado. Sin embargo, se

antoja, como se ha explicado, capital el hecho de dotar al País Vasco de una Ley que *"regule la relación de los Ayuntamientos y el resto del entramado institucional"* (Asry, 2011).

Como indica Asry en su artículo, este proyecto ha tratado de consensuarse al 80% con los representantes de EUDEL. Si bien, este acuerdo se realizó antes de las elecciones municipales de 2011. que dibujaron un mapa político nuevo en la CAPV. Con el inicio del nuevo curso político, además, el Gobierno Vasco encabezado desde 2011 por el PNV, ha mostrado su intención de volver a rescatar la idea de la elaboración de una Ley municipal vasca.

Con todo, este proyecto que al parecer no va a diferir mucho del decaído en 2008, ya cuenta con la negativa de la DF vizcaína, que sólo un día después ha anunciado que recurrirá el Proyecto de Ley ante la Comisión Arbitral, dado que su punto más incómodo es el referente a la modificación de la LTH para dar cabida a la participación en el CVFP a los municipios. De la misma manera, desde la DF de Álava también se han mostrado descontentos con la posibilidad de que el Gobierno Vasco trate de regular un ámbito que ya ha generado multitud de recursos ante la Comisión Arbitral.

De la misma manera, el Gobierno Vasco liderado por Iñigo Urkullu también parece dispuesto a regular esta materia que tanto se ha dilatado en el tiempo; si bien, queda una vez más claro que la solución a este conflicto pasa por aunar en un proyecto no sólo todas las sensibilidades políticas existentes, sino también dar voz a las Diputaciones Forales y, por ende, a los Municipios, para que puedan expresar todos en un foro común las inquietudes y problemas que se les presentan a la hora de enfocar una regulación que se antoja más que necesaria y de la que la CAPV es la única que carece en todo el Estado.

## **Conclusiones**

A lo largo de esta investigación se ha tratado de explicar y comprender cuál es la situación de las EELL en cuestiones referentes a su autonomía y poder y cómo estos elementos se encuentran delimitados a través de diferentes elementos como la exhaustividad legislativa, los ciclos económicos y las decisiones que se toman desde otros niveles administrativos y de gobierno.

Estos elementos derivan en una menor o mayor capacidad para desenvolverse con soltura y seguir haciendo frente a las demandas que la ciudadanía le plantea, dado que se constituye como el nivel más cercano a la población. Sin embargo, se intuía la existencia de limitaciones de índole competencia!, económica, jurídica y de negociación que provocan un hándicap elevado a las instituciones locales.

Por ello se ha pretendido medir su situación en los diferentes apartados que en esta investigación se han desarrollado, utilizando indicadores que aportaran claridad a la foto de su situación actual y que pudieran indicar determinados puntos de mejora y fortalezas que las EELL puedan poseer y, gracias a esto, poder aplicarlo al estudio del caso en concreto de la CAPV. V es que esta comunidad es la que cuenta en el seno del Estado con un poder político más descentralizado y con un mayor número de competencias de actuación en diferentes materias y, sobre t odo, en materia económica. Esto la situaría como a la "hermana rica" de las CCAA y, para su análisis, se

ha utilizado a la "hermana pobre" de la Ciencia Política (como se recogía en el apartado introductorio).

Este hecho diferencial que sitúa a la CAPV con una organización institucional no equiparable a la existente en ninguna de las CCAA que conforman el Estado español hace aún más interesante el análisis de sus municipalidades, dado que se pretende comprobar si también a este nivel la comunidad vasca posee grandes diferencias con el resto de las municipalidades.

Así, en los diferentes apartados de esta investigación se ha tratado de dar una visión interdisciplinaria buscando responder a las hipótesis planteadas. La primera hace referencia tanto a la autonomía como al poder local y establece que la autonomía y poder local son menores a mayor regulación. La siguiente de las hipótesis que se trataron de testar en esta investigación hace referencia a que una mayor cantidad de ingresos propios indica la existencia de unos niveles de autonomía mayores. La tercera de las hipótesis se corresponde con la afirmación referente también al ámbito económico local y que reza que un mayor gasto local indica mayor poder local. La última hipótesis que se desarrolla bajo el signo económico hace referencia a las transferencias que los ayuntamientos reciben, y es que un mayor número de transferencias conlleva la limitación de la autonomía local. Finalmente, la quinta y última de las hipótesis que se pretenden comprobar analiza el poder que posee el nivel local, y afirma que la participación en mecanismos y órganos de cooperación indica mayor autonomía local.

Estas hipótesis nacían fruto de los tres objetivos que se planteaban al comienzo del estudio. Éstos se correspondían, por un lado, con crear una batería de indicadores a través de la teoría de las relaciones intergubernamentales. Dichos indicadores servirían para medir el grado de autonomía local, apoyándose en herramientas jurídico-económicas que el carácter metodológico interdisciplinar de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración permiten, ofreciendo una visión global del poder local.

Por otro lado, aplicar la batería en el caso de estudio del ámbito local de la CAPV para reflexionar sobre las debilidades y las fortalezas de la autonomía local en esta comunidad en el contexto actual (2009-2012) y finalmente, observar y apuntar los mecanismos del sistema que permiten la adaptación y mutación del grado de autonomía para ajustarse a las nuevas realidades o formas de actuación más eficientes.

Para poder cumplir estos objetivos y responder a estas hipótesis, se ha procedido a comprender diferentes aspectos de las EELL tanto españolas como a nivel comparado, para poder posicionar en el marco internacional, así como comprobar su situación económico-financiera y de poder. Gracias a la elaboración de esta imagen se han establecido una serie de indicadores que han permitido la adecuada medida de las preguntas planteadas. Para ello, resultaba necesario en un primer momento conocer el estado de la cuestión no sólo a nivel legal y económico-financiera; sino también a nivel de investigaciones al respecto y en el plano teórico. Así, esta investigación se encuadra en la línea de las RIG, resultando este estudio de una pertinencia capital en el contexto científico. Esto es así dado que en las últimas décadas, las interdependencias políticas y económicas -no únicamente en los países federales- se han ido pronunciando, desvirtuando las demarcaciones jurisdiccionales y creando incentivos para la cooperación. Además, existe una creciente inquietud respecto a la necesidad de dotar al ámbito local de los mecanismos necesarios, no sólo a nivel legal sino también económicos, para que pueda hacer frente a las demandas ciudadanas.

En cuanto al marco de estudio, el enfoque de las RIG, en general, se ha visto enfocado hacia el análisis de estructuras formales e instituciones. En el caso del estado de las investigaciones al respecto en España, en prácticamente la totalidad de estudios el papel de las EELL ha sido nimio, centrándose únicamente en los mecanismos existentes así como en la gestión que se realiza para la implementación de determinadas políticas públicas; sin embargo, existen algunos ejemplos como los mencionados en relación a las ciudades de Madrid y Barcelona, o sobre el nuevo papel que

con las reformas autonómicas debería jugar el gobierno local y su posible reforma.

De la misma manera, en el ámbito de las GIG se aportaban ciertos elementos como la influencia de los recursos independientemente de su procedencia, o la adecuación de las normas y la flexibilidad de éstas para llevar a cabo la actuación necesaria, o la disminución de la supervisión central. Estos elementos también denotan como en el caso objeto de estudio en este análisis, tampoco se ha llegado a desarrollar.

Sin embargo, se ha explicado cómo Wright en su obra de 1978 establecía la diferenciación de tres modelos de autoridad: el coordinado, el igual y el inclusivo. Tratando de ubicar primero al ámbito español, se podría establecer que el modelo que mejor corresponde es el de autoridad coordinada, en donde el nivel nacional se encuentra por un lado, mientras que el local se halla sometido al regional. Por su parte, el caso del País Vasco resulta más complejo de ubicar, dado que si bien las competencias entre el nivel superior y el intermedio están bien esclarecidas, el ámbito local corresponde al nivel intermedio en ciertos elementos {los más}, mientras que otros {los menos} son competencia del superior. Sin embargo, cabe situarlo también en el marco del modelo de autoridad coordinada.

A lo largo de este trabajo se ha procedido a separar a los diferentes Estados analizados en el apartado comparado en tres categorías de organización: Estados federales, unitarios y federo-regionalismos. Intentar ubicar a la CAPV en estas categorías resulta complejo, dado que el funcionamiento parece ser inverso al de los Estados federales. Esto es así puesto que quienes poseen mayores competencias económico-financieras y el nivel encargado de la recaudación y posterior redistribución de los fondos es el intermedio, condicionando totalmente la gestión del nivel central al no disponer este de recursos propios. Si bien, podríamos estar en un modelo federal que tiene varios tintes de confederalidad, a pesar de que no son los propios estados los que se han puesto de acuerdo para la cesión a un nivel

superior de determinadas competencias, sino que ha sido el superior quien lo ha establecido así en sus diferentes documentos rectores, dotando de un gran poder al nivel subcentral.

Para poder dar respuesta a las preguntas de investigación, se han elaborado una serie de indicadores que se han detallado y se han buscado cotejar no sólo para el caso de las municipalidades vascas, sino también en el ámbito comparado junto con el Estado español y otros ocho países con diferente organización interna.

Para ello, en todos los casos se ha seguido el mismo esquema, explicitando en un primer momento la presencia del ámbito local, así como del resto de niveles políticos, en su Constitución. Para no repetir aquí el análisis comparado, únicamente cabe destacar que, como norma suprema ante la que los **EELL** vascas se deben someter (la Constitución española), éstos sí que tienen presencia, si bien se limita la necesidad de existencia. De esta manera, el verdadero elemento que va a marcar la importancia del ámbito local en el territorio estatal son los Estatutos de Autonomía, dado que la competencia en materia del ámbito local es concurrente.

De la misma manera, se ha expresado la necesidad de que sean las diferentes CCAA las que procedan a enumerar y establecer en sus propios documentos rectores (Estatutos de Autonomía) los niveles de gobierno existentes en su territorio así como, tal y como se ha explicitado, en qué medida poseen competencias los niveles locales. Esto posee una importancia capital dado que en las últimas décadas el peso de actividades realizadas desde el nivel más cercano a los ciudadanos ha ido en aumento.

Esto, como se ha comentado, resulta capital y queda cojo en el seno de la CAPV. Primero, porque en su legislación rectora, el EAPV, apenas se mencionan a las EELL y se centra en el reparto de las competencias entre las Instituciones Comunes y las forales. Además, en la segunda posibilidad legal que tuvieron a la hora de regular las relaciones entre los diferentes niveles, también tocaron de soslayo el tema municipal, volviendo a centrar su mirada en el reparto competencia entre el nivel autonómico y el foral. V

segundo, porque a la hora de tratar de dotarse de una legislación municipal ad hoc para la CAPV, han pasado más de 30 años sin llegar a un consenso.

Además del entramado legal al que las EELL se ven sometidos, a través del análisis de los ingresos que las municipalidades poseen se ha podido comprobar las primeras trazas de lo que sucede en los Ayuntamientos. Se han encontrado pautas comunes en todos los Estados analizados que también se repiten en el objeto de estudio de esta investigación. V es que prácticamente la totalidad de las municipalidades poseen unos niveles de dependencia económica fruto de la necesidad de transferencias de otros niveles de gobierno. Si bien, las diferencias planteadas en la investigación juegan a favor del caso vasco, en donde los porcentajes son ligeramente inferiores. sin suponer esto un criterio de diferenciación claro.

En ese mismo apartado, se ha visto como los ingresos propios son también una parte importante del presupuesto municipal, y dentro de éstos, el apartado referente a la imposición local resulta clave para el equilibrio de los presupuestos y la disposición de niveles económicos positivos para hacer frente a las necesidades de gasto. Un ejemplo de esto podría ser el nivel de gasto referente al personal que poseen los municipios. Se ha comprobado cómo éste va en aumento en la línea temporal analizada, superando el 35% del gasto total municipal, llegando a otorgar a las EELL gran autonomía si el personal municipal pasara a depender de otras unidades de gobierno.

Sin embargo, también se ha observado como las EELL poseen pocas capacidades de ingreso, dado que sus posibles movimientos se encuentran constreñidos en muchas ocasiones por una legislación superior demasiado exhaustiva y, en otras, por un excesivo control o supeditación por parte de otro nivel administrativo. Así, se puede aportar como uno de los elementos clave para poder empoderar y dotar de autonomía a las municipalidades puede pasar por permitir una mayor libertad a la hora de fijar impuestos o, al menos, capacidad para poder variar los tipos en función de las necesidades económicas. A pesar de no existir un modelo ideal de los tipos

de sistemas de financiación en países con modelos descentralizados de gobierno, los dos modelos más comunes serían el de separación de impuestos y el de impuestos superpuestos. Para el caso de la CAPV (y también de resto de municipalidades del Estado español), resulta evidente su ubicación en el modelo separado, en donde cada uno de los niveles grava unas determinadas materias.

La situación de la CAPV aquí se encuentra un punto por encima que el Estado. Esto se debe a que se dispone de sistema foral. en donde es la propia comunidad quien exacciona y gestiona la práctica totalidad de los impuestos. Hay que añadir además, un rendimiento mayor en otros capitales como el IVA, dota a las EELL de una mayor autonomía, dado que al utilizar las fórmulas para aplicar el reparto correspondiente a los PIE, obtienen una cuantía mayor y, por lo tanto, su capacidad de gasto aumenta viéndose favorecidas respecto a los ayuntamientos estatales.

En cuanto al apartado de gasto local, como se ha mencionado, va de la mano del ingreso, dado que a mayor cuantía de ingresos, mayor será también el volumen económico disponible para gastar. Así, apartando el desorbitado caso sueco y sus increíbles 20.000 dólares de gasto local per cápita, cabe destacar que el caso vasco se encuentra por encima no sólo de la media, sino que liderando al resto de países. Si bien, este dato por sí sólo no refleja autonomía, pero si ayuda a comprender cuál es el poder del que disponen las EELL vascas en materia de gastos. Por problemas con el acceso a presupuestos más detallados no se ha podido realizar una foto más amplia de nivel local vasco, pudiendo llegar a comprobar exactamente en qué materias gastan los ayuntamientos y si éstas les corresponden competencialmente o deben de hacer gasto en áreas que deberían de ser cubiertas por otros niveles administrativos y de Gobierno.

Finalmente, en lo que a mecanismos de nivelación y participación se refiere, se han analizado los existentes en diferentes Estados y cabría destacar el caso australiano, en donde sí que se fija una nivelación exacta, buscando que todas las municipalidades posean el mismo nivel económico

para afrontar las necesidades de sus ciudadanos. Sin embargo, en el análisis de las municipalidades española y sobre todo de las del objeto de estudio, se ha centrado el interés en su participación en los procesos decisorios multilaterales.

Así, se han explicitado la existencia de diferentes mecanismos tanto a nivel estatal, en donde se dan diferentes conferencias que reúnen a los miembros del gobierno central con los de los gabinetes autonómicos, como a nivel autonómico. Especialmente en la CAPV, debido a la complejidad institucional existente, resulta necesaria la toma de decisiones por consenso o, al menos la participación de todas las partes implicadas en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el ámbito local ha sido el gran olvidado al respecto, con una presencia testimonial en uno de ellos, como ya se ha discutido en el apartado anterior.

En relación al ámbito de las transferencias, que también se incluía en anteriormente citado listado de indicadores, y del que brevemente ya se ha disertado en estas conclusiones, en la gran mayoría de los casos, se produce una corresponsabilidad en la materia de gasto. Una de las formas que los gobiernos federales han llevado a cabo para hacer coparticipes de los gastos de sus unidades constitutivas es el sistema de transferencias, que se explicará más adelante, así como la creación de programas de gasto a nivel federal destinados a **un** elemento en concreto.

En los apartados teóricos se han establecido las diferentes tipologías de transferencias existentes, así se podrían encarar en tres grupos, enfrentando a aquellas de propósito general con las que tienen un carácter específico; las que poseen una fórmulas con las que llevan asociada discrecionalidad en el reparto y, finalmente, aquellas que poseen una cuantía limitada, frente a las que no.

En la CAPV y como se ha comprobado, se dan casos de aquellas que hacen referencia a propósitos generales como son las PIE, que además se realizan mediante fórmulas de reparto que se han mantenido estables de manera temporal y que son derechos legales a los que se puede apelar por la vía

jurídica en caso de ser vulnerados; de la misma manera existen las transferencias condicionadas, destinadas a programas especiales y que, generalmente están sujetas a condiciones específicas. En cuanto a las limitaciones de las cuantías, es menos probable que existan límites en la participación impositiva que en las transferencias. Esto provoca que en cuanto se produce un aumento de la recaudación, también se produce un aumento de la cantidad que el nivel local obtiene de las DDFF.

En referencia al índice de autonomía local que se ha elaborado y que establecía una serie de valores que varían entre **-1** y **1**, siendo el primero representante del caso de autonomía nula, y el segundo su antítesis, la autonomía total de los EELL. Se ha destacado como las municipalidades de la CAPV disponen de cierto equilibrio, arrojando un dato a lo largo de los años que se encuentra cercano al **0**, similar a la existente en Australia o Austria. En cuanto a la comparativa con el resto del Estado, lo primero que resalta al comparar ambos datos es que las cifras del Estado son negativas, lo que indica cierta falta de autonomía.

Una vez seguido el esquema y los diferentes indicadores que se han ido desgranando a lo largo de esta investigación, cabe denotar cuáles son las principales conclusiones que se obtienen, de la mano de las hipótesis que se plantearon al inicio de esta investigación.

La primera hacía referencia a que una regulación excesiva podía provocar una delimitación de la autonomía y el poder local. Sin embargo, las conclusiones que se obtienen a través de los indicadores utilizados parecen contradictorias. La exhaustividad legislativa sí que constriñe los ámbitos de autonomía y poder local; sin embargo, el hecho de que las normas sean demasiado laxas o de que, como en el caso español, dependen de una posterior regulación del ámbito subcentral (y su posterior voluntariedad), generan sensación de inseguridad en las EELL. A pesar de todo, a todas luces parece claro que la existencia de una regulación que claramente delimite las competencias y posibilidades del ámbito local resulta

necesaria; si bien ésta debería de dejar margen de maniobra a los consistorios y, de esta manera, aumentar su autonomía.

Tal es la situación del País Vasco, en donde la aplicación es de la norma regulatoria marco, establecida por el Estado (LRBRL, LHL) dado que no se ha producido una legislación autonómica al respecto y las leyes que regulan la organización político-administrativa de la Comunidad tampoco se han pronunciado al respecto, provocando una situación de doble dependencia y a la vez de desconocimiento de sus ámbito competencia! real.

La segunda de las hipótesis versaba sobre los ingresos propios y cómo su mayor volumen determina mayores cuotas de poder. Esto es así debido a que, como se ha visto en el apartado correspondiente, dichos ingresos son sobre los que el ámbito local tiene capacidad de actuación. Esto viene de la mano con la regulación y las capacidades de las EELL para poder modificar las bases impositivas y para poder recaudar, dado que es así como ven aumentado su poder y, a la postre las cuotas de autonomía para poder llegar a financiarse de una manera equilibrada y que les permita cubrir los gastos que deben de abarcar.

Así, la situación del caso vasco se encuentra similar a la del Reino Unido, en donde 46% de los ingresos son propios pero en cómputos generales, únicamente en torno al 4% de la imposición tiene un carácter local. Esto se debe en gran medida a la falta de regulación, teniendo que atenerse a lo establecido por la regulación base y no disponiendo de criterios válidos para ampliar su nivel de imposición. En este caso, la situación estatal es mejor, dado que las cifras de la imposición local van en aumento, suponiendo más de un 60% del presupuesto de ingresos locales en España y elevando el porcentaje de imposición local hasta el 9%, en niveles de Alemania o Canadá.

La tercera, se corresponde con la afirmación referente también al ámbito económico local y que reza que un mayor gasto local indica mayor poder local. Esto es así debido a que **un** mayor gasto implica mayores

competencias y, por lo tanto, mayor poder para gestionar dichas competencias. Así, también se encontraría interrelacionada con las partidas de gasto en las que se concentran dichas cuantías así como en la procedencia de los ingresos que se emplean para el gasto.

De esta manera, el caso vasco se ajusta como el segundo mayor en gasto per cápita, sólo superado por el brutal dato sueco. Si bien estos datos se deben al importante volumen de ingresos que disponen las entidades subcentrales vascas (DDFF), dado que ellas son las encargadas de proceder a la exacción de la práctica totalidad de los impuestos y, por lo tanto, las EELL se ven agraciadas con un mayor flujo de dinero. La situación española en comparación es inferior, dado que se encuentra en los niveles más bajos de gasto per cápita, teniendo a todos los países analizados por encima. Sin embargo, en cuanto al porcentaje de gasto total encontramos con que tanto el nivel local español y vasco obtienen cifras similares (varían entre el 13 y el 11%), lo que reafirma la teoría de que el mayor flujo económico hace que las EELL de la CAPV dispongan de mayores cuantías de gasto.

En relación con anterior, la última de las hipótesis que se engloba bajo criterios económicos trata sobre las transferencias que los ayuntamientos reciben, y es que un mayor número de transferencias conlleva la limitación de la autonomía local. Esta hipótesis también se ha probado positiva, ya que cuando un presupuesto local recibe un mayor número de dinero transferido, ve cómo su libertad a la hora de emplear dichas cuantías se ve delimitada. Esto lo provoca la cantidad de subvenciones que se prueben como directas y dirigidas a fines específicos.

Los datos sitúan a la CAPV en una situación relativamente mejor que al resto de EELL del Estado. Esto es así debido a que la gran parte de las transferencias (a pesar de que los volúmenes generales son similares) provienen de la participación de tributos y de subvenciones incondicionadas, por lo que disponen de mayor libertad a la hora de determinar en qué emplean dichos recursos. Además, el índice de autonomía elaborado sitúa a los municipios vascos en una situación de

equilibrio, mientras que los españoles, a pesar del paulatino descenso, siguen encontrándose en situación de dependencia.

Finalmente, la quinta y última de las hipótesis analizaba el poder que posee el nivel local a través de la participación en mecanismos y órganos de cooperación. Así, el hecho de que las EELL sean tomadas en consideración a la hora de participar en los mecanismos existentes para la toma de decisiones de manera conjunta hace que su peso específico en la configuración del Estado aumente y, por ende, su relevancia. De la misma manera, pueden expresar sus opiniones y éstas son tomadas en consideración además de oponerse a las diferentes medidas que vayan a ser aprobadas en cada órgano.

Especial relevancia tienen aquellos órganos que comparten relación entre la autoridad con mayor competencia (ya sea esta la central o la intermedia) y las EELL. La existencia de éstos también indica el nivel de importancia que un sistema dota al ámbito local. Así, gracias al análisis realizado, se observa poca diferencia entre el nivel local vasco y el español. dado que ambos encuentran regulado formalmente las relaciones entre iguales en las EELL, pero no entre éstas y el nivel intermedio. Además, de los seis mecanismos analizados, en ambos casos las EELL únicamente están presentes en dos, muy lejos de los datos que arrojan los países comparados, en donde se encuentran del 50% en adelante.

Así, la consideración final que se extrae una vez finalizado este análisis es el estancamiento y el olvido del ámbito local, tanto en términos estatales como en el caso concreto de la CAPV. La falta de legislación actualizada que lleve a un aumento o mayor y mejor gestión de los impuestos locales; el no interés en el ámbito de algunas CCAA-como se detrae de la tardanza en aprobación de determinadas leyes municipales-, que sitúa al ámbito en situación de incertidumbre y sin conocimiento exhaustivo de sus competencias de ejecución y gasto; y la falta de foros en donde las municipalidades puedan expresar sus demandas para que las instituciones competentes puedan aportar y emprender soluciones parece estar

provocando una situación de falta de autonomía respecto del ámbito más cercano a la ciudadanía, y los problemas que ello conlleva para enfrentarse a los problemas que día a día debe de hacer frente.

## **Glosario de siglas**

BOE- Boletín Oficial del Estado.

BOPV-Boletín Oficial del País Vasco.

CAPV - Comunidad Autónoma del País Vasco.

CCAA - Comunidades Autónomas.

CGCCAA- Comisión General de las Comunidades Autónomas.

CP - Conferencia de Presidentes

CNAL - Comisión Nacional de Administración Local.

CVFP - Consejo Vasco de Finanzas Públicas

DDFF - Diputaciones Forales.

DF - Diputación Foral.

EAPV - Estatuto de Autonomía del País Vasco

EELL - Entes Locales o Entidades Locales.

EUDEL-Asociación vasca de municipios.

FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias.

FJ -Fundamento Jurídico .

GIG - Gestión Int ergubernament al.

IAE- Impuesto sobre Actividades Económicas.

IBFD- International Bureau of Fiscal Documentation.

1B1- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

INE- Instituto Nacional de Estadística.

IPC- Índice de Precios al Consumo.

IRPF- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IVA- Impuesto sobre el Valor Añadido.

IVTM- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

JJGG - Juntas Generales.

LHL- Ley de Haciendas Locales.

LRBRL - Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

LTH- Ley de Territorios Históricos.

OECD - Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

PIB-Producto Interior Bruto.

PIE - Participación en los Impuestos del Estado.

PLME- Proyecto de Ley Municipal de Euskadi.

PNV - Partido Nacionalista Vasco.

PP - Partido popular.

RIG - Relaciones Intergubernamentales.

STC- Sentencia del Tribunal Constitucional.

TTHH -Territorios Históricos.

TVCP - Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

## Bibliografía

### Documentos utilizados

Agirrezkuenaga, J. y E. J. Alonso Olea (eds.) (2011): *Haciendas forales: 30 años de concierto económico y perspectivas de futuro*. Bilbao: Ad Concordiam.

Agranoff, R. (1988): "Directions in intergovernmental management", en *International Journal of Public Administration*, 11 (4): 357-391.

Agranoff, R. (1991): *Marcos para el análisis comparado de las Relaciones intergubernamentales*. Madrid: Fundación Ortega y Gasset.

Agranoff, R. (1993): "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", en *Política y Sociedad*, 13: 87-106.

Agranoff, R. (1997): "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental", en Bañón, R. y E. Carrillo. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Agranoff, R. (2004): "Autonomy, devolution and intergovernmental relations", en *Regional and Federal Studies*, 14(1): 26-65.

Agranoff, R. y J. A. Ramos (1997): "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations", en *Public Administration Review*, 27(4): 1-38.

Agranoff, R. y V.A. Lindsay (1983): "Intergovernmental management: Perspectives from Human Services. Problem Solving at the Local Level", en *Public Administration Review*, 43 (3): 227-237.

Aguirre Arana, C. (2006): "Descentralización fiscal, financiación y experiencias comparadas" en Ciudadanía y Libertad. *El concierto económico vasco a debate*. Vitoria: Ciudadanía y Libertad.

Aja, E. (1999): *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

Albertí Rovira, E. (2002): "Los convenios de colaboración", en *Anuario Jurídico de la Rioja*, 8: 149-160.

Alda Fernández, M. (2006): "Los planes y programas conjuntos como instrumentos de cooperación intergubernamental", en López Nieto, L. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

Alda Fernández, M. y J.A. Ramos Gallardín (2010): "Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (1996-2008)", en Arenilla Sáez, M (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Anderson, G. (2010): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons.

Arbós, X. (2006): "Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado", en García Morales, M.J. et alt. *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Arratibel, J.A. (2000): "El modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido" en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 282: 195-256.

Asry, K. (2011): "Euskadi intenta de nuevo dotarse de una ley Municipal tras 30 años de debate", en *El País*, 30 de agosto de 2011.

- Australian Government (2013): *2070-7 7 Local Government National Report*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Baena, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Baldassare, A. (1998): "La reforma del Gobierno local en Italia", en Documentos Pi i Sunyer, *Federalismo y subsidiariedad en Italia. Reformas políticas y administrativas para la renovación democrática*. Barcelona: Fundació Caries Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Bañón, R. (1993): "Gestión y Relaciones Intergubernamentales", en **VV.AA.** *Administración Única. Relatorios das xornadas celebradas en setembro de 1992*. Santiago de Compostela: Escala Galega de Administración Pública.
- Bañón, R. y E. Carrillo (1997): *La nueva Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Bañón, R. y M. Tamayo (1998): "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y R. Bañón. *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*. Oñati: IVAP.
- Baskaran, T. (2011): "Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector", en *European Journal of Political Economy*, 27: 485-506.
- Beer, S. H. (1978): "Federalism, Nationalism and Democracy in America", en *American Political Science Review*, 72: 9-21.
- Benton, J. E. y D. R. Morgan (1986): "The Intergovernmental Dimension of Public Policy", en Benton, J. E. y D. R. Morgan. *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Connecticut: Greenwood Press.
- Benz, A. (1999): "From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 years", en *Publius: The Journal of Federalism*, 29(4): 55-78.

Benz, A. (2007): 'Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in Germany and EU regional policy', en *Regional and Federal Studies*, 10(3): 21-44.

Beramendi, P. y R. Máiz (2003): "Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo", en *Zona Abierta*, 104/ 105: 1-15.

Berry, C. (2011): "Horizontal Fiscal Equalisation and Regional Development: A View from Western Australia," en, *Journal of Economic and Social Policy*: Vol.14(3): 6.

Blóchliger, H., O. Merk, C. Charbit y L. Mizell (2007): "Fiscal Equalisation in OECD Countries", en *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 4.

Blom-Hansen, J. (2010): "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007", en *Scandinavian Political Studies*. 33(1): 51-73.

Blom-Hansen, J., M. Baekgaard y S. Serritzlew (2014): "Tax Limitations and Revenue Shifting Strategies in Local Government", en *Public Budgeting & Finance*, 34(1): 64-84.

Boadway, R. y A. Shah (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bolleyer, N. (2006): "Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: the Impact of Power-Concentration and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization", en *Regional and Federal Studies*. 16(4): 385-408.

Bolleyer, N. (2006): "Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations", en *Publicus: The Journal of Federalism*, 36(4): 471-502.

Borzel, T. A. (2000): "From competitive to Cooperative Federalism: The Europeization of the Spanish state of autonomies", en *Publius: The Journal of Federalism*, 30 (1): 17-43.

Borzel, T. A. (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Wash (1996): *Public Management: The New Zealand model*. Auckland: Oxford University Press.

Bosch, N. y J. M. Durán (eds.) (2008): *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Chentelham: Edward Elgar Publishing.

Boyne, G. A. (1992): "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?", en *Public Administration*, 70: 333-357.

Boyne, G. A. (2000): "Developments: External Regulation and Best Value in Local Government", en *Public Money & Management*, 20(3): 7-12.

Brennan, G., y J. M. Buchanan (1980): *The power to tax*. New York: Cambridge University Press.

Broadway, R. y A. Shah (2009): *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brunet-Jailly, E. y J.F. Martín (2010): *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.

Cadaval Sampedro, M. (2001): *Los problemas de la Hacienda Local: una visión de conjunto*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.

Calderón López, P.A. (2011): *Los gobiernos locales en España y el acceso al endeudamiento*. Ponencia presentada en el X Congreso de la AECPA, Grupo de Trabajo 2.2 Gobierno multinivel y autonomía local. La reestructuración

política del territorio. (vía: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/217.pdf>).

Cámara Villar, G. (2011): "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en Álvarez Conde, E. et al. *Estudio sobre la Sentencia 3/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Cameron, D. (2001): "The structures of intergovernmental relations", en *International Social Science Journal*, 53 (1): 121-127.

Campus Acuña, C. y S. Lago Peñas. (2014): "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración local", en Instituto de Economía de Barcelona, *Informe IEB sobre el Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas*'3. Barcelona: Instituto de Economía de Barcelona.

Canales, J. M. (2002): *Lecciones de Administración Pública y de Gestión Pública*. Alicante: Universidad de Alicante.

Cantarero Prieto, D. (2004): *Financiación de las Haciendas regionales españolas y experiencia comparada*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Cantarero Prieto, D. (2006): "Descentralización fiscal, financiación y experiencias comparadas" en Ciudadanía y Libertad. *El concierto económico vasco a debate*. Vitoria: Ciudadanía y Libertad.

Caramés Viéitez, L. (Ed.) (2004): *Situación actual de la Hacienda Local en España*. Santiago de Compostela: Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público.

Carmona Contreras, A. M. (2006): "¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? la colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias", en *Administración de Andalucía*, 61: 89-110.

Casas i Rondoní, M. (2011): "La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica", en *Revista catalana de dret públic*, 42: 335-365.

Castells, A, Bosch, N. y M. Espasa (1983): *La financiación local en España: problemática y líneas de reforma*. Barcelona: Centre d'Estudis de Planificació.

Cho, C. L. y D. S. Wright (2001): "Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism During the 1990s", en *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2): 57-80.

Cicuéndez Santamaría, R. y J. A. Ramos Gallardín (2006): "La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico", en López Nieto, L. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

Cicuéndez Santamaría, R. y J.A. Ramos Gallardín (2010): "Gobernar la diversidad territorial en el Estado Autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre Comunidades Autónomas y gobiernos locales", en Arenilla Sáez, M (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Clavero, B. (1985): "El acceso a la Autonomía de los Territorios Históricos: Las Comunidades Forales" en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. 46-47:91-109.

Colino, C. (2013a): "Los gobiernos y las administraciones locales", en Parrado, S., C. Colino y J. A. Olmeda, *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Colino, C. (2013b): "La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas", en Parrado, S., C. Colino y J. A. Olmeda, *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Colino, C., M. J. García Morales, S. Parrado y X. Arbós (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: la posición de los actores*. Barcelona: IEA.

Comité de las Regiones (2012): *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*. Documento on-line:

[http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division\\_of\\_powers/division\\_of\\_powers.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf)

Consejo de Europa (2007): *Local authority competences in Europe*. Documento on-line:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id;;;;;1377639&Site;;;;;&BackColorInternet;;;;;B9BDEE&BackColorIntranet;;;;;FFCD4F&BackColorlogged=FFC679>

Corcuera Atienza, J. (1991): *Política y derecho: la Construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Cordero, E. (2012): "La Administración del Estado en Chile y el concepto de Autonomía", en Contraloría General de la República. *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago de Chile: Contraloría General de la República.

Coronas Guinart, J.M. (2007): "Federalismo fiscal: conceptos y modelos", en Parlamento Vasco, *Federalismo fiscal y Europa*. Vitoria: Parlamento Vasco.

De la Fuente, A. y M. Gundín (2008): *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. CIEF Caixa Galicia.

De la Hucha Celador, F. (2006): *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam.

Dente, B. (1998): "Los gobiernos subnacionales en la larga transición italiana", en Documentos Pi i Sunyer, *Federalismo y subsidiariedad en Italia. Reformas políticas y administrativas para la renovación democrática*. Barcelona: Fundació Caries Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Diamond, L. y R. Myers (2001): *Elections and democracy in Greater China*. New York: Oxford University Press.

Diputación Foral de Guipúzcoa (2003): *El Concierto Económico Vasco*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa.

Eberhard, H. (2013): "Municipalities as the "third tier" of Austrian federalism", en Panara, Cario y Michael Varney, *Local Government in Europe. The Jourth levef' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.

Elazar, D. (1990): *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.

Elazar, D. (1991): *Constitutional Design and Power Sharing in the Post Modern Epoch*. Lanham: University Press of America.

Elazar, D. (1994): *Federal systems of the world: handbooh of Federal, Confedera/ and Autonomy Arrangements*. Londres: Longman.

Endemaño Aróstegui, J. M. (2014): "La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencia! no resuelta", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 98: 97-137.

Ervin O. L. y M. H. Watson (1986): "State-Local Administration of Redistributive Federal Programs: A Study of Community Development Grants", en Benton, J. E. y D. R. Margan, *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Connecticut: Greenwood Press.

Esteban Cabrera, M. y J. Sánchez Maldonado (2007): *Una propuesta de financiación municipal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

EUDEL (2008): *Estudio sobre la Financiación local*. Obtenido el 22 de noviembre de 2010, de <http://www.eudel.net/web/docs/gestion/2825.zip>

EUSTAT (2013): *Estadísticas Presupuestarias del Sector Público 2012*. Vitoria-Gasteiz: EUSTAT.

Falleti, T. G. (2005): *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fanlo Loras, A. (1994): "Autonomía local y régimen local vasco", en IVAP, *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*. Oñati: IVAP.

Federación Española de Municipios y Provincias (2007): Informe sobre la situación *actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*. Madrid: FEMP.

Federation of Canadian Municipalities (2013): *The State of Canada's Cities and Communities 2013. Opening a new chapter*. Ontario: FCM.

Fenna, A. (2012): "Federalism and Intergovernmental Coordination", en Peters, B. G. y J. Pierre. *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Ángeles: SAGE.

Fernández Alles, J. J. (2004): "Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales", en *Revista española de derecho constitucional*,70: 179-221.

Fernández Alles, J. J. (2007): *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*. Cádiz: Universidad de Cádiz.

Fernández Alies, J. J. (2011): "La configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales en las SSTC 247/2007, 31/2010 y 48/2010: particular referencia a los trasvases entre cuencas intercomunitarias" en *Actualidad administrativa*,6: 2.

Fitzmaurice, J. (1996): *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*. Boulder: Westview.

Frenzel, E. M. (2013): "Local government in Germany: An indispensable level of EU governance", en Panara, Cario y Michael Varney, *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.

Gamper, A. (2012): "Local Government in Austria", en Moreno, A.M., *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

García Herrera, M. A. (1991): "La coordinación de los Territorios Históricos" en VV. AA. *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. San Sebastián: UPV.

García Morales, M. J. (2008): "Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales", en *Activitat parlamentaria*, 15: 48-62.

García Morales, M. J. (2009): "La colaboración a examen: retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en *Revista española de derecho constitucional*, 29(86): 65-117.

Giarda, P. (2004): "Decentralization and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends", paper presentado en 60th Congress of the International Institute of Public finance, Milán, 23-26 de agosto de 2004.

Gil-Robles, J. M. (1986): *Control y autonomías*. Madrid: Civitas.

Giménez Montero, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Giménez-Reyna Rodríguez, E. y J. Martín Fernández (2000): "Los sistemas español y alemán de financiación territorial: un análisis comparativo", en MAP. *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*. Madrid: INAP.

Glendening, P. M. y M. M. Reeves (1984): *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of American Government*. California: Palisades Publishers.

Gobierno Vasco (2012): *Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Gómez Sánchez, V. (2007): *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Barcelona: Marcial Pons.

González Ayala, M. D. (2009): "Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma", en *InDret Revista para el análisis del derecho*, 1: 2-25.

Granados, E. (2010): "Política social y relaciones intergubernamentales", en Arenilla Sáez, M (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Gray, A. y B. Jenkins (1995): "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", en *Public Administration*, 73: 75-99.

Gruening, G. (2001): "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", en *International Public Management Journal*, 4 (1): 1-25

Hanson, R. L. (1983): "The Intergovernmental Setting of State Politics", en Gray, V et al. *Politics in the American States: A Comparative Analysis*. Boston: Little Brown.

Harwood, J. y J. Phillimore (2012): *The Effects of COAG National Reform Agenda on Central Agencies*. Melbourne: Australia and New Zealand School of Government.

Hatfield, J. W. (2006): *Federalism, taxation, and economic growth*. Stanford University Graduate School of Business Research Paper nº 1929  
{documento on line:  
<https://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/RPI929.pdf>).

Heald, D. y A. Mcleod (2003): "Revenue-raising by UK Devolved Administrations in the Context of an Expenditure-based Financing System", en *Regional &-Federal Studies*, 13 (4): 67-90.

Hill, D.M (1980): *Teoría democrática y régimen local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Hood, C. (1991): "A Public Management for all Seasons?", en *Public Administration*, 69 (1): 3-19.

Hood, C. (1995): "Emerging Issues in Public Administration", en *Public Administration*, 73: 165-183.

Horak, M. y R. Voung (2012): *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy-Making in Canada's Big Cities*. Montreal: Kingston.

Ibarra Robles, J. L. (1994): "Órganos Forales-Entidades Locales: la nueva reestructuración municipal", en IVAP, Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco. Oñati: IVAP.

Inman, R. P., y D. L. Rubinfeld (1997a): *The political economy of federalism*. In Dennis C. Mueller (Ed.), *Perspectives on public choice theory*. New York: Cambridge University Press.

Inman, R. P., y D. L. Rubinfeld (1997b): "Rethinking federalism", en *Journal of Economic Perspectives* 11: 43-64.

Jeffery, C. (2003): "The Politics of Territorial Finance", en *Regional ec-Federal Studies*, 13: 4, 183-196.

Jessop, B. (1995): "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?", en *Economy and Society*, 24(3): 307-333.

Jordana, J. (2004): "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", en Jordana, J. y R. Goma. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Keynes, J.M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: McMillan.

Lagos Rodríguez, M.G. (2001): *Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial*. Universidad de Castilla-La Mancha (Working Paper).

Lambarri, C. y J.L. Larrea (1992a): *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco: Las bases del modelo*. Oñati: IVAP.

Lambarri, C. y J.L. Larrea (1992b): *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco: La distribución de recursos*. Oñati: IVAP.

Lambarri, C. (1994): "Especificidades de la financiación local vasca", en IVAP, *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*. Oñati: IVAP.

Lambarri, C. y J.L. Larrea (1995): *El Concierto económico*. Oñati: IVAP.

Landman, T. (2008): *Issues and Methods in Comparative Politics*. London: Routledge.

Lapsley, I. (1999): "Accounting and the New Public Management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity?", en *Financia/ Accountability and Management*, 15 (3): 201-207.

Larrazabal Basañez, S. (2010): "¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88: 707-741.

Lasagabaster, I. (1995): "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", en *Revista vasca de Administración Pública*, 41: 203-220.

Lazar, H., H. Telford y R. L. Watts (2003): *The impact of global and regional integration on federal systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Letelier, L. (1993): "La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal chileno", en *Cuadernos de Economía*, 90: 199-224.

Linz, J. J. y A. Stepan (1992): "Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia", en *Daedalus*, 121(2): 123-139.

Linz, J. J. y A. Stepan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Llera, F.J., R. Leonisio, J. García y S. Pérez (2012): "El retorno de la Izquierda Abertzale cambia la arena política vasca tras las elecciones locales de 2011", en Universitat Pompeu Fabra, *Democràcia, Política i Societat. Homenatge a Rosa Virós*. Barcelona: UPF.

López-Aranguren, E. (2002): *Relaciones Intergubernamentales en los Estados Autonómico y Federal: estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*. Oñati: IVAP.

López-Aranguren, E. (2002): "Continuidad y cambio en los sistemas de relaciones intergubernamentales: los casos de Estados Unidos y España", en Iglesias de Ussel, J. (coord.). *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*. Madrid: CIS.

López-Aranguren, E. (2006): "La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales", en *REIS*, 114: 211-226.

López-Aranguren, E. (2007): "Barcelona y Madrid ante las relaciones intergubernamentales", en *RES*. 8: 159-172.

López-Aranguren, E. (2008): "La cambiante realidad de las relaciones intergubernamentales", en VV.AA. *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Vol.1*. Madrid: Dykinson.

López Basaguren, A. (2006): "El Concierto Económico del País Vasco: del mito a la realidad" en Ciudadanía y Libertad. *El concierto económico vasco a debate*. Vitoria: Ciudadanía y Libertad.

López Nieto, L. (2006): "Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación

casi desconocida", en López Nieto, L. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

López Nieto, L. (2006) : "El papel de las relaciones intergubernamentales en la política turística en España" en López Nieto; L. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

Lovell, C. H. (1986): "Deregulation of State and Local Governments: The Reagan Years", en Benton, J. E. y D.R. Morgan, *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Connecticut ; Greenwood Press.

Lozano Miralles, J. (1995): *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*. Madrid: Civitas.

Lynn, L. (1996): *Public Management as Art, Science and Profession*. Nueva York: Chatham House.

Macey, J. R. (1991): "Federal Deference to Local Regulators and the Economic Theory of Regulation". *Faculty Scholarship Series, Paper 1722*. ([http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1722](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1722)).

Máiz, R., P. Beramendi y M. Grau (2002): "La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficits institucionales", en Subirats, J. y R. Gallego. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid : CIS.

Marcou, G. y H. Wollman (2007): "Europe", en Research Network on Local Government in Europe, *First UCLG Global Report on Decentralization and Local Democracy in the World*.

Martell, M. y C. Querol. (2000): "La Agenda 21 Local en Cataluña", en Font, N. y J. Subirats. *Local y Sostenible*. Barcelona: Icaria.

Martín Huerta, P. (2000): *Los convenios interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Martínez, E. y A. Novo (2002): "La política autonómica para la igualdad entre hombres y mujeres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales", en Grau, M. y A. Mateos, *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mathews, R. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal", en Ruiz-Huerta, J. y R. Muñoz del Bustillo, *Estado Federal / Estado Regional: la financiación de las Comunidades Autónomas*. Salamanca: Diputación provincial de Salamanca.

Matia Portilla, F. J. (2011): "La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 23: 105-144.

McMillan, M. L. (2008): "A local perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries", en Shah, A. *Macro Federalism and Local Finance*. Washington D.C.: The World Bank.

Medina Guerrero, M. (2014): "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales", en *Cuadernos de derecho local*, 34: 147-161.

Menzies, J. (2011): "Blowing hot and cold - Intergovernmental relations capacity in the Commonwealth government", en *Australian Journal of Public Administration*, 70(4): 408-420.

Mesa, A. (2000): *Administración y Altos Cargos en la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: Siglo XXI de España.

Milward, H. y G. Wansley (1984): "Policy subsystems, networks and tools of Public Management", en Eyestone, R. *Public Policy Formation*, Greenwich: Jai Press.

Mitchell, J. (2003): "Spectators and Audiences: The Politics of UK Territorial Finance", en *Regional & Federal Studies*, 13 (4): 7-21.

Miroshnyk, O (2009): "Institute of local self-government in Sweden", en *National Security & Defence*, 1:37-40.

Monasterio Escudero, C. y J. Suárez Pandiello (1996): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Barcelona: Ariel.

Mondragón Ruiz de Lezana, J. (2001): "La gestión intergubernamental de las relaciones intergubernamentales en España", en Olías de Lima, B. *La nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.

Mondragón Ruiz de Lezana, J. (2006): "La articulación de la protección social en las comunidades autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia", en *Administración e: c-cidadanía*, 1(3): 71-90.

Morata, F. (1991): "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación administrativa*, 224-225: 153-166.

Morata, F. (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mullins, D. R. y B. A. Wallin (2004): "Tax and Expenditure Limitation: Introduction and Overview", en *Public Budgeting e: c-Finance*, 24(4): 1-14.

Murillo de la Cueva, E. (2005): *Crisis y renovación del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam.

Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. Londres: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave (1994): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Naschold, F. (1995): *The Modernization of the Public Sector in Europe*. Helsinki: Ministry of Labour.

Nicholas, M. (2003): "Financia! Arrangements between the Australian Government and Australian States", en *Regional & Federal Studies*, 13 (4): **153-182**.

Nieto Montero, J. J. (2000): "La competencia estatal sobre el Catastro", en *CT/Catastro*, 38: 7-24.

Nordlinger, E. A. (1981): *On the Autonomy of the Modern State*. Cambridge: Harvard University Press.

Novo Arbona, A. (2010): *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999): "An essay in Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120-1150.

Oates, W. E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", en *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.

OECD (1993): *Public Management Developments: Survey 1993*. Paris: OECD.

OECD (1995): *Public Management Developments: Survey 1994*. Paris: OECD.

Olmeda, J. A. (1999): *Ciencia de la Administración. Volumen I, Teoría de la Organización y Gestión*. Madrid: UNED.

Olmeda, J. A. (2013): "El contexto de las Administraciones Públicas", en Parrado, S., C. Colino y J. A. Olmeda, *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Olsen, J.P. y G. Peters (1996): *Lessons from Experience: Experiental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

Olson, M. (1969): "The principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", en *American Economic Review*, 59 (2): 479-487.

Osborne D. y T. Gaebler (1993): *Reinventing Government*. Nueva York: Plume.

O'Toole, L. (2010): "The Ties that Bind? Networks. Public Administration and Politics", en *Political Science and Politics*, 43 (1): 7-14.

Painter, M. (2001): "Multi-level governance and emergence of collaborative federal institutions in Australia", en *Policy &-Politics*, 29(2): 137-150.

Painter, M. (2012): "Intergovernmental Relations", en Peters, B. G. y J. Pierre. *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Ángeles: SAGE.

Parrado, S. (2013): "La función pública", en Parrado, S., C. Colino y J. A. Olmeda, *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pedraja, F. y J. Suárez Pandiello (2004): "La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo", en *Papeles de economía española*, 100(2): 77-91.

Pedraja, F. y J. Suárez Pandiello (2011): "Crisis y reforma de la Hacienda Local ¿hay alguien por ahí?" en *Economistas*. 26 (126): 186-190.

Pérez Castaños, S. (2010): "La financiación Municipal ¿una Odisea?", en *Más poder local*. 3:16-17.

Pérez Castaños, S. (2014): "La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública* 98: 253-289.

Pérez Guerrero, P. L. (2005): *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*. Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.

Pérez Medina, J. M. (2009): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde a perspectiva de la Administración General del Estado", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 19: 313-355.

Persson, V. (2013): "Local Government in Sweden: Flexibility and Independence in a unitary state", en Panara, Cario y Michael Varney, *Local Government in Europe. The 'fourth leve/' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.

Phillimore, J. (2010): "Intergovernmental Relations in Australia: Increasing Engagement", en Chatopadhyay, R. y K. Nerenberg. *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Ottawa: Forum of Federations.

Phillimore, J. (2013): "Understanding Intergovernmental Relations", en *Australian Journal of Public Administration*, 72 (3): 228-238.

Poirier, J y C. Saunders (2010): "Comparative Reflections on Intergovernmental Relations in Federal Countries", en Chatopadhyay, R. y K. Nerenberg. *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Ottawa: Forum of Federations.

Pollit, C y G. Bouckaert (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, J. (2011): "The Study of Public Administration in the United States", en *Public Administration*, 89 (1): 140-155.

Radin, B. (2012): "The Instruments of Intergovernmental Management", en Peters, B. G. y J. Pierre. *The SAGE Handbooh of Public Administration*. Los Ángeles: SAGE.

Ramos, J. A. y R. Agranoff (1998): "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y R. Bañón. *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevofederalismo?*. Oñati: IVAP.

Ramos, J. A. y M. Alda (2004): "El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, 28-29: 87-104.

Rego Veiga, G. (1998): *Transferencias intergubernamentales e financiamento municipal en Galicia*. Tesis Doctoral: Universidade Da Coruña.

Riker, E. (1975): "Federalism", en Greenstein, F. I. y N. W. Polsby. *Handbook of Political Science, volume 5: Governmental Institutions and Processes*. California: Addison-Wesley.

Rodden, J. (2003): "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government" en *International Organization*, 57: 695-729.

Rodríguez Montoya, J. M. (2012): "Relaciones intergubernamentales en seguridad. Cataluña 2004-2011", en Bañón, R. (coord.). *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: ICCA.

Romero, A. (2004): *La participación del voluntariado en el desarrollo de la comunidad local*. Plataforma para la promoción del voluntariado en España. Colección a fuego lento. Documento electrónico: (<http://www.plataformavoluntariado.org/deseargaRecursos.php?id=63>).

Rose, R. (1985): "From Government at the Centre to Nationwide Government", en Mény, V. y V. Wright. *Centre-Periphery relations in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.

Rosen, H. S. (2001): *Hacienda Pública*. Madrid: McGraw Hill.

Ruiz González, J. G. (2012): "La conferencia de presidentes: más luces que sombras", en *Más Poder Local*, 10: 20-21.

Russo, A. M. (2012): "La distribución territorial del poder en los Estados miembros de la Unión Europea: El «federalizing process» en acción", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17: 385-468.

Sáez Royo, E. (2010): "Las relaciones intergubernamentales en España: las relaciones de cooperación intergubernamental en la ley de Dependencia: un paso sustantivo hacia el federalismo cooperativo", en Tudela, J. y F. Knüpling. *España y modelos defederalismo*. Madrid: CEPCO.

Salvador Crespo, M. T. (2009): "El gobierno y la administración local en España tras 30 años de ayuntamientos democráticos", en *Revista general de derechoconstitucional*,8: 11.

Samuelson, P. A. (1954): "The pure theory of public expenditure", en *Review of Economics and Statistics*,36 (4): 387-389.

Sánchez DÍA, J. L. (1980): "Competencia y autonomía municipal", en *Anales de la Universidad de Murcia: Derecho*, Vol. 34 (3-4): 421-436.

Sanguinetti, P. y M. Tommasi (2004): "Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline" en *Journal of International Economics*, 62: 149-170.

Saniger, N. (2005): "Las deficiencias del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías", en Montabes, J. (coord.). *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazarla*. Madrid: CIS.

Saniger, N. y J. M. Escribano (2010): "La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local", en Arenilla Sáez, M (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Sartori, G. (2004): "¿Hacia dónde va la Ciencia Política?", en *Política y gobierno*, 11 (2): 349-354.

Schefold, D.(2012): "Local Government in Germany", en Moreno, A.M., *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Schneider, M. (2002): "Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria", en *Fiscal Studies*, vol. 23 (1): 105-133.

Senado (2008): *Informe de la ponencia de la financiación local*. Madrid: Secretaría General del Senado.

Serrano, F., J. Ferreiro y J. Bilbao (1993): *El Sector Público Vasco: Costes y duplicaciones*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.

Shah, A. (2008): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington D.C.: The World Bank.

Simeon, R. (2001): "Adaptability and change in federations", en *International Science Journal*, 52: 145-152.

St.Clair, T. (2012): "The Effects of Tax and Expenditure Limitations on Revenue Volatility: Evidence from Colorado", en *Public Budgeting Finance*, 32(3):61-78.

Stegarescu, D. (2004): "Public Sector Decentralization: Measurements Concepts and Recent International Trends", en *ZEW Discussion Papers*, 74.

Steward, J. y K. Walsh (1992): "Change in the Management of Public Services", en *Public Administration*, 70: 499-518.

Suárez Pandiello, J. (Coord.) (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. Salamanca: FEMP.

Suárez Pandiello, J. (2000): "Financiación local y Transferencias intergubernamentales: Apuntes para una reforma necesaria" en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. 4: 83-98.

Suárez Pandiello, J. (2003): "Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?" en *Revista de Estudios Regionales*. 66: 115-128.

Suárez Pandiello, J. (2009): "Las claves de la financiación local", en Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. *La distribución territorial de España: autonomía y municipios, reflexiones*. Oviedo: CESPA.

Subirats, J. (1998): "El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales: Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión", en Agranoff, R. y R. Bañón. *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevofederalismo?*. Oñati: IVAP.

Tajadura Tejada, J. (2010): "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, **11**: 206-254.

Tamayo, C. y V. Tamayo (1985): *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (fuentes documentales)*. San Sebastián: Diputación de Guipúzcoa.

Tawney, R. H. (1952): *Equality*. Londres: George Allen & Unwin.

Tejerizo López, J. M. (2009): *La financiación territorial en los Estados descentralizados: Un estudio comparado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Tiebout, C. M. (1956): "A pure theory of local expenditures", en *Journal of Política/ Economy*, **64** (5): 416-424.

Tindal, R. y S. Tindal (2000): *Local Government in Canada*. Ontario: Nelson Thompson Learning.

Torres, L. y V. Pina (2003): "Local Government Financia! Reporting in the USA and Spain: A Comparative Study", en *Spanish Journal of Finance and Accounting*, **115**: 153-183.

Trujillo, G. (1979): *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos.

Tsebelis, G. (1995): "Decision Making in política! Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.

Varney, M. (2013): "Local government in England: Localism delivered?", en Panara, Cario y Michael Varney, *Local Government in Europe. The 'fourth leve/' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.

Villamena, S. (2013): "Organization and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy", en Panara, Cario y Michael Varney, *Local Government in Europe. The 'fourth leve/' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.

Waldo, D. (1974): *La Administración Pública del cambio social*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.

Waldo, D. (1990): "A theory of Public Administration Means i our time a Teory of Politics Also" en Lynn, N. y A. Wildavsky, *Public Administration: the state of the discipline*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.

Watts, R. L. (2003): "Equalization in Commonwealth Federations", en *Regional ex-Federal Studies*, 13(4):111-129.

Watts, R. L. (2008): *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Weber, M. (2012): *Estructuras de poder*. México: Coyoacán.

Weingast, B. R. (2009): "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", en *Journal of Urban Economics*, 65: 279-293.

Weingast, B. R. (2014): "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", en *World Development*, 53: 14-25.

Wilson, W. (1980): "El estudio de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, 25 Aniversario del INAP: 275-294.

Wollmann, H. (2008): *Comparing local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, en: [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government).

Wollmann, H. (2012): "Local Government Reforms in {Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments", en *Local Government Studies*, 38 (1): 41-70.

Wright, D.S. (1978): "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*, 6: 5-28.

Wright, D.S. (1990): "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", en *Public Administration Review*, 50 (2): 168-178.

Wright, D.S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de cultura económica.

## Fuentes legales

España. LEY 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de octubre de 2007, núm. 257 p. 43598.

España. Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de abril de 2014, núm. 97 p. 31732.

España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de mayo de 2002, núm. 124 p. 18617.

España. Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de octubre de 2007, núm. 257 p. 43602.

España. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 1988, núm. 313 p. 6636.

España. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de abril de 1981, núm. 101 p. 8997.

España. Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. de Estatuto de Autonomía de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de febrero de 1983, núm. 49 p. 5580.

España. Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Estado*, de 8 de enero de 1999, núm. 7 p. 520.

España. Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado*, de 28 de marzo de 2001, núm. 75 p. 11508.

España. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, de 11 de abril de 2006, núm. 86 p. 13934.

España. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de marzo de 2007, núm. 52 p. 8703.

España. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de diciembre de 2007, núm. 288 p. 49486.

España. Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. *Boletín Oficial del Estado*, de 8 de enero de 1999, núm. 7 p. 525.

España. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de marzo de 2007, núm. 68 p. 11871.

España. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (Jefatura del Estado), de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, núm. 306 p. 29357.

España. Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, de 25 de marzo de 1994, núm. 72 p. 9633.

España. Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre que reforma la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 1996, núm. 315 p. 38905.

España. Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. *Boletín oficial del Estado*, de 8 de julio de 1998, núm. 162 p. 22747.

España. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. *Boletín oficial del Estado*, 23 de abril de 2007, núm. 97 p. 17822.

España. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de julio de 2006, núm. 172 p. 27269.

España. Ley Orgánica 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. *Boletín oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, núm. 80 p. 8945.

España. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 1982, núm. 9 p. 530.

España. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de agosto de 1982, núm. 195 p. 22040.

España. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2004, núm. 59 p. 4214.

España. Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de diciembre de 2009, núm. 305, p. 107203.

España. Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de julio de 2010, núm. 172, Sec. TC.

País Vasco. Reglamento del Parlamento Vasco aprobado por el pleno ordinario celebrado el día 23 de diciembre de 2008. *Boletín Oficial del País Vasco*, 18 de febrero de 2009, núm. 34 p. 867.

País Vasco. Decisión 01/2008, de 20 de octubre, del Pleno de la Comisión Arbitral relativa a cuestiones de competencia planteada por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava*, 10 de diciembre de 2008, núm. 141 p. 13223.

País Vasco. Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. *Boletín Oficial del País Vasco*, de 10 de abril de 1987, núm. 72 p. 1514.

País Vasco. Ley 1/1988, de 5 de febrero, del «Tribunal Vasco de Cuentas Públicas»/«Herri-Kontuen Euskal Epaitegia». *Boletín Oficial del País Vasco*, 3 de marzo de 1988, núm. 44 p. 1396.

País Vasco. Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. *Boletín Oficial del País Vasco*, 27 de julio de 1994, núm. 142 p. 8932.

País Vasco. Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011. *Boletín Oficial del País Vasco*, 12 de abril de 2007, núm. 70 p. 8473.

País Vasco. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. *Boletín Oficial del País Vasco*, 10 de diciembre de 1983, núm. 182 p. 4132.

País Vasco. Norma Foral 11/1989 de 5 de julio, reguladora de Haciendas Locales de Guipúzcoa. *Boletín Oficial de Guipúzcoa*, 10 de julio de 1989, núm. 130.

País Vasco. Norma Foral 4-1/1989, de 19 de julio, reguladora de Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava*, 23 de agosto de 1989, núm. 97.

País Vasco. Proposición de Ley sobre Medidas Urgentes de Garantía de la Autonomía y Suficiencia Financiera de los Municipios. *Boletín Oficial del parlamento Vasco*, 14- de febrero de 1992, núm. 30 p. 1905.

País Vasco. Proposición no de Ley Referente a constitución de una ponencia que aborde la reforma de la ley de Territorios Históricos. *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, 19 de febrero de 1999, núm. 14-, p. 980.

País Vasco. Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 31 de diciembre de 2005, núm. 24-9.

País Vasco. Proyecto de Ley sobre Ley Municipal de Euskadi, de 17 de junio de 2008. *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, 20 de junio de 2008, núm. 162 p. 27918.

País Vasco. Resolución 2/2003, de 17 de marzo de 2003, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral, en la Cuestión de Competencia registrada con el núm. 2/2002, planteada por el Gobierno Vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las EELL del Territorio Histórico de Bizkaia. *Boletín Oficial del País Vasco*, 20 de octubre de 2003, núm. 204- p. 19791.

País Vasco. Decisión 3/2012, de 19 de abril de 2012, relativa a las cuestiones de competencias planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, 13 de junio de 2012, núm. 115 p. 2692.

## **Páginas web**

### ***Ayuntamiento de Bilbao***

[http://bilbao.net/cs/Satellite?c;;;;;Page&cid;;;;;3Q00012541&language;;;;;es&pageid;;;;;3Q00012541&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_detallePagina](http://bilbao.net/cs/Satellite?c;;;;;Page&cid;;;;;3Q00012541&language;;;;;es&pageid;;;;;3Q00012541&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_detallePagina)

(última consulta: 23-04-2011)

### ***Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián***

[http://www.donostia.org/info/ayuntamiento/admin\\_presupuestos.nsf/fwHome?ReadForm&idioma=cas&id=C671670478363](http://www.donostia.org/info/ayuntamiento/admin_presupuestos.nsf/fwHome?ReadForm&idioma=cas&id=C671670478363)

(última consulta: 23-04-2011)

### ***Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz***

<http://www.vitoria-gasteiz.org/weOOI /was/weOOI Action.do?idioma=es&accionWe00I=ficha&accion=orgAdministrativa>

(última consulta: 23-04-2011)

### ***Banco Mundial***

[http:// datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS](http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS)

(última consulta: 24-07-2014)

### ***Comisión Nacional de la Administración Local***

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/ Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Comision%20Nacional%20de%20Administracion%20Local.aspx>

(última consulta: 22-10-2014)

***Diputación Foral de Álava***

<http://www.alava.net/Presupuestos/2010/SCEP0002menu.asp>

(última consulta: 21-04-2011)

***Diputación Foral de Guipúzcoa***

<http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/presupuestos/2010/Ppto2010/mapgacum.pdf>

(última consulta: 21-04-2011)

***Diputación Foral de Vizcaya***

[http://www.bizkaia.net/ogasuna/presupuestos/presupuestos\\_berria/df/de-sagas.asp?coid=SS19&ejercicio=2010&tem\\_codigo=S195](http://www.bizkaia.net/ogasuna/presupuestos/presupuestos_berria/df/de-sagas.asp?coid=SS19&ejercicio=2010&tem_codigo=S195)

(última consulta: 21 -04- 2011)

***Dirección de Administración Tributaria del Gobierno Vasco***

[http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-contdat/es/contenidos/informacion/quienes\\_somos\\_dat/es\\_qsdat/qs.htm](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-contdat/es/contenidos/informacion/quienes_somos_dat/es_qsdat/qs.htm)

(última consulta: 25-10-2014)

***Departamento de Seguridad***

<http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-423/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Administración Pública y Justicia***

<http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-home/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Hacienda y Finanzas***

<http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-8173/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Salud***

<http://www.osasun.ejgv.euskadi.net/r52-ghhome00/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad***

<http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-636/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura***

<http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r43-hasiera/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Empleo y Políticas Sociales***

<http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-home/es>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial***

<http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-home/es/>

(última consulta: 18-09-2014)

***Departamento de Presidencia***

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-home/es>

(última consulta: 18-09-2014)

***EUDEL / Asociación de Municipios Vascos***

<http://www.eudel.net/aNG/web/cas/eudel/index.jsp>

(última consulta: 17-04-2011)

***Evaluación de programas y subvenciones de la CAPV***

[http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-contbocs/es/contenidos/informacion/programas\\_subvencionales/es\\_def/programas\\_subvencionales.html](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-contbocs/es/contenidos/informacion/programas_subvencionales/es_def/programas_subvencionales.html)

(última visita: 22-10-2014)

***Federación Española de Municipios y Provincias***

[http://www.femp.es/Portal/Front/Institucional/Estructura\\_NEW/\\_UnudXC-13UOVNLay\\_IDXzohJfw3kpFP\\_](http://www.femp.es/Portal/Front/Institucional/Estructura_NEW/_UnudXC-13UOVNLay_IDXzohJfw3kpFP_)

(última visita: 25-01-2011)

***Gobierno Vasco***

<http://www.euskadi.net/k28aVisWar/k28aldeAG.jsp>

(última consulta: 15-04-2011)

***Instituto Nacional de Estadística***

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe24S&file=inebase&L=0>

(última consulta: 21-05-2011)

**Ministerio de Economía y Hacienda**

<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>

(última consulta: 20-04-2011)

<http://www.meh.es/es-ES/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>

(última consulta: 20-04-2011)

**Ministerio de Política Territorial y Administración Pública**

[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/Confer\\_Presidentes.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/Confer_Presidentes.html)

(última consulta:02-06-2011).

[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue.html) (última consulta: 02-06-2011).

[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales.html)

(última consulta: 02-06-2011).

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20388.pdf>

(última consulta:02-06-2011).

**National League of Cities**

<http://www.nlc.org>

(última consulta:05-02-2013)

***Observatorio de la Evolución de las Instituciones (OBSEI)***

<http://www.upf.edu/obsei>

(última consulta: 06-06-2014)

***United Cities and Local Governments (GOLD)***

<http://www.cities-localgovernments.org/>

(última consulta: 06-06-2014)

