

# LA AUTONOMÍA LOCAL EN NUEVE PAÍSES DE LA OCED

---

---



## Sergio Pérez Castaños

Licenciado en Ciencias Políticas por la UPV/EHU, Máster en Investigación social aplicada por el CIS e investigador del Equipo Euskobarometro de la UPV/EHU.

sergio.perezc@ehu.es

### Resumen

*Las Entidades Locales deben de hacer frente a las demandas ciudadanas dado que son el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. Sin embargo, las diferentes regulaciones existentes constriñen en buena medida esa capacidad de hacer frente a imprevistos que las municipalidades pueden tener. A través de este artículo, se pretende elaborar una foto fija de la actual situación en nueve países miembros de la OCED y cómo se encuentra la autonomía local en ellos. Para ello, se procederá a realizar un análisis legal y económico de su situación en orden de entender cuáles son las capacidades tanto legales como económicas de los Ayuntamientos en los países analizados.*

*Palabras clave: Autonomía local, relaciones intergubernamentales, economía, poder local.*

### Abstract

*Local entities, as the closest level of government, must deal and try to solve citizens' demands. However, the various existing regulations largely constrain the ability to cope with any unexpected event that municipalities may have. Through this article, we try to develop a firm picture of the current situation in nine member countries of the OECD and how local autonomy is structured in them. To do this, we will proceed to make a legal and economic analysis of the situation in order to understand which both legal and economic capacities of the municipalities in the countries analyzed are.*

*Keywords: Local autonomy, intergovernmental relations, economy, local empowerment.*

## I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas se han constituido como uno de los períodos de mayor expansión de las Corporaciones locales, no sólo en tamaño, sino también en actividad (Blom-Hansen, 2010). Este impulso viene de la mano al otorgado por la Carta Europea de Autonomía Local<sup>1</sup>, en donde se consagra la autonomía para los Municipios. En estos últimos tiempos, las Corporaciones Municipales han buscado “*incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión financiera*” y también en el “*plano organizativo como en la mejora de la gestión presupuestaria y la incorporación de las TIC*” (Suárez Pandiello, 2009: 137); esto cumple una función vital para las Entidades Locales (EELL en adelante), ya que una administración eficaz y eficiente necesita menos recursos para llevar a cabo su actividad.

Los últimos años colocan al ámbito local en situación de incertidumbre porque, como se indica desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), “*hacer efectivos los principios constitucionales de suficiencia y autonomía*” (2007: 30). Y es que en los últimos 30 años, la cartera de servicios que proveen se ha visto ampliada, muchas veces sin venir acompañada de una cobertura de su financiación; así, cada vez más se han asumido servicios que legalmente no tienen encomendados (catalogados como “servicios improprios”). Ello ha conllevado que el gasto local se dispare, dado que los Ayuntamientos deben pagar éstos aunque la competencia sea de otro nivel de Gobierno.

Para poder comprobar cuál es la situación de las EELL, se procederá a realizar un análisis comparativo de nueve países entre los que se incluyen los siguientes: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, España, Italia, Suecia y Reino Unido. Se han escogido estos Estados puesto que, además de englobarse en la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCED), poseen ciertas características que, a pesar de no conformar un grupo homogéneo, permiten conocer la situación en países con diferentes sistemas de organización territorial. Así, en un primer momento se presentará de una manera breve el marco teórico en el que se encuadra esta investigación para, seguidamente, comenzar a exponer la situación de los anteriormente mencionados países siguiendo este orden: presencia constitucional y legal, ingresos y gastos del ámbito local y mecanismos de cooperación. Finalmente se aportarán las conclusiones obtenidas a través de este análisis.

<sup>1</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local es un documento elaborado por el Consejo de Europa y aprobado en 1985. Esta carta fue aprobada por España en 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

## II. EL MARCO TEÓRICO

El marco teórico en el que esta investigación se encuentra encuadrada es el de las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Y es que en las últimas décadas, las interdependencias políticas y económicas se han ido pronunciando, desvirtuando las demarcaciones jurisdiccionales y creando incentivos para la cooperación (Börzel 2000, 2002; Bolleyer, 2006).

Así, las RIG completan la teoría federal. A partir de los años comienza a darse una creciente multiplicidad de funciones que son fruto de la cada vez mayor complejidad que la dimensión territorial va adquiriendo. 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 territorialmente atribuidas (Wright, 1978). Las RIG primero confrontan y, después completan la teoría federal, puesto que buscan conocer la función de los distintos niveles gubernamentales y administrativos en cualquier ámbito de actuación pública; además de ser una nueva forma de analizar los procesos político administrativo de la centralización-integración-descentralización.

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. Wright establece una “*formulación de modelos simplificados de RIG en Estados Unidos*” (1978: 24). Estos, a pesar de no explicar completamente la complejidad existente, exponen tres tipos genéricos de autoridad. De esta manera, autores como Bañón (1993) además del propio Wright (1978), establecen la existencia de estos, pudiendo diferenciarse entre el separado; el sobrepuesto y el inclusivo. En el modelo separado se delimita de manera clara cada nivel de gobierno. El segundo se diferencia 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. El tercero se establece un funcionamiento diferente, fundamentado en el principio de jerarquía en cuanto a los niveles territoriales.

## III. EL ANÁLISIS COMPARADO

Primeramente se va a desgranar cómo es la organización en los diferentes Estados analizados para, posteriormente, detallar cómo es la situación de los EELL en esos mismos países. De esta manera, se analizarán cinco Estados considerados como federales (Alemania, Australia, Austria, Canadá y EE.UU.), dos federo-

regionalismos<sup>2</sup> (España e Italia), y dos considerados unitarios (Suecia y Reino Unido).

Comenzando por Alemania, se constituye como una República federal, formada por 16 estados federados y más de 14.000 municipios. La existencia de municipalidades se encuentra garantizada constitucionalmente (Panara y Varney, 2013), si bien la competencia local es de los estados federados, siendo ellos quienes deciden cómo repartir las mismas. En la misma línea, Austria se divide en federación y nivel local. Los municipios no tienen ningún poder legislativo, siendo un cuerpo administrativo; si bien poseen derecho constitucional para el autogobierno (Panara y Varney, 2013).

Canadá se configura como un estado federal asimétrico y cooperativo. Está conformada por diez provincias y tres territorios y no existe mención alguna hacia los EELL en su Constitución, siendo responsabilidad de las provincias. Suponen más de 4.700 municipios (De la Fuente y Gundín, 2008). El caso de Estados Unidos, paradigma del gobierno federal, además de los 50 Estados y el Distrito de Columbia, existen diferentes niveles subestatales como condados, municipios, distritos... los cuáles varían en función de cada uno de los Estados miembros (Boyne, 1992).

Australia es una federación formada por seis estados y dos territorios, además de alrededor de 700 municipios no mencionados en la Constitución. Varios autores (Watts, 2003; Tejerizo, 2009) destacan que *"has been a pioneer among federations in developing form equalization arrangements"* (Watts, 2003: 113). Así, se han sabido servir de los mecanismos de un estado federal para replicar algunas de las principales características de los unitarios. Además, los Estados australianos disponen de competencia para regular y supervisar al nivel local.

Avanzando al grupo de países federo-regionales, Italia se constituye como un estado policéntrico. Los diferentes niveles administrativos están regulados por el principio de autonomía el cual otorga considerables derechos a las autoridades locales. Además, al Estado debe esforzarse en transferir al nivel local tantas capacidades como pueda (Panara y Varney, 2013). Con la reforma constitucional de 2001, se fortaleció el poder del ámbito local italiano, siendo el Estado quien dispone de la competencia exclusiva en este ámbito.

Para el caso español, se ha producido un avance en los últimos 30 años en donde se ha pasado de un Estado unitario hacia una descentralización mayor y cuasi-

federalización. Así, el Estado se divide en 17 Comunidades Autónomas (CCAA) que poseen capacidades en diferentes materias y que se encuentran recogidas constitucionalmente. De la misma manera, las EELL están mencionadas en la misma y el Gobierno central se ha encargado de regular una legislación marco, convirtiendo al ámbito local en materia concurrente con las CCAA.

En el Reino Unido, los autores sostienen que es más unitario que federal (Panara y 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. Este proceso es asimétrico, al extenderse a las regiones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, pero no a Inglaterra. El ámbito local no posee ningún derecho protegido especialmente; además, el parlamento británico tiene capacidad para reestructurar o reorganizar cualquier parte del gobierno local. Con este proceso, ese poder ha sido limitado dado que los *'gobiernos devueltos'* han regulado la materia en sus territorios, quedando, por tanto, en sus manos.

Finalmente, Suecia es un país unitario que descentraliza las funciones administrativas en regiones y EELL (Panara y Varney, 2013). De esta manera, el país escandinavo se organiza en 290 municipios y 21 provincias. El hecho de ser un país unitario pero descentralizado administrativamente, provoca que las municipalidades deban de cumplir con los dictámenes de política nacional establecidos por el Gobierno central.

### 3.1 Ingreso

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 por otro, provoca temores ante un posible crecimiento del número de impuestos y una competición destructiva. Si bien, el papel de los gobiernos locales difieren en función del país analizado, *"local government expenditures tend to be relatively more important in unitary countries than in federal countries"* (McMillan, 2008: 250). Así, para garantizar una autonomía local plena, es necesario que los diferentes EELL posean posibilidad de recibir determinado nivel de ingresos.

Comenzando a desenredar la cuestión de los ingresos, no todas las EELL poseen las mismas facultades. Así, entre los países que otorgan capacidades normativas en materia de impuestos, se encuentra el caso alemán. En materia de regulación impositiva, es el gobierno federal quien posee la prerrogativa para regular los

<sup>2</sup> Término utilizado por Trujillo (1979) que sirve para los casos italiano y español dado que no se conforman como políticamente federales al uso pero sí se poseen una estructura cuasi-federal para sus regiones.

de mayor importancia (De la Fuente y Gundín, 2008). A pesar de que pueden crear sus propios tributos, sus facultades se encuentran restringidas, sólo pudiendo regular aquellos que cada territorio haya cedido. Por otro lado, los estados canadiense y estadounidense otorgan a las EELL capacidad para regular la materia impositiva siempre que el estado del que son formantes les autorice.

Entre aquellos 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 Reino Unido, el encargado de legislar es el nivel intermedio. Sin embargo, en Italia y Suecia será el central quién determine la legislación en imposición local. Para el caso español, desde el gobierno central se ha regulado el marco legal y depende de cada una de las CCAA su desarrollo y legislación en los impuestos que le son competencias propias.

Analizando la competencia impositiva, salvo los casos austríaco y británico, el resto de países las EELL sí que la poseen. En Austria, *"municipalities are entitled to levy either exclusive local taxes or shared taxes"* (Panara y Varney, 2013: 18), pero siempre dependen de que el nivel federal decida qué impuestos son locales, de tal manera que las pautas básicas vienen establecidas desde el nivel federal. Para el Reino Unido, las capacidades de imposición son ínfimas; únicamente Irlanda del Norte puede imponer tributos, *"is able to legislate to impose taxes, but not if they are substantially the same as those in the United Kingdom as a whole"* (Heald y Mcleod, 2011: 78). Además, Escocia posee el denominado *'tartan tax'*, que se basa en subir o bajar el tipo impositivo que se paga en el Reino Unido en determinados tributos; si bien nunca ha sido aplicado.

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, pudiendo fijar el porcentaje a imponer en un número determinado de impuestos (Panara y Varney, 2013). Australia en la Constitución otorga a los estados y a la federación la posibilidad de establecer impuestos; siendo los estados quienes ceden parte de éstos a los municipios. Para Canadá, existe una única Agencia Tributaria, quien fija los criterios de recaudación en cada territorio. En el caso español, las EELL pueden variar los tipos, así como recaudar aquellos que les son propios.

Haciendo mención al sistema estadounidense, existen dos niveles con capacidad normativa, el gobierno federal y el de cada uno de los Estados; siendo propios todos los impuestos; además, no existen límites federales a la imposición (Tejerizo, 2009). De esta manera, el nivel local no posee directamente ningún impuesto

propio, salvo aquellos que los Estados quieran establecer.

En Italia, desde 2001 se implementan cambios en su estructura local, introduciendo la autonomía fiscal. Los gobiernos locales dependían casi totalmente de las transferencias, mostrando una posición extremadamente débil en el sistema. La introducción del impuesto local sobre la propiedad permitió invertir esta situación. Si bien, el poder de imposición está limitado dado que la regulación principal es competencia estatal, pudiendo determinar pequeñas variaciones en ciertos impuestos (Panara y Varney, 2013).

Las EELL suecas, por su parte, poseen *"their own sources of income, powers to establish rates of taxes on individual incomes of community members"* (Miroshnyk, 2009: 37). La capacidad de autogobierno es un principio largamente establecido; si bien, *"the power is limited to the rate of taxation"* (Panara y Varney, 2013: 319).

Por último, haciendo referencia a las capacidades recaudatorias, la mitad de los casos poseen capacidad exaccionadora. Así, entre los que poseen esta capacidad Austria, España e Italia coinciden en cuanto a que la exacción realizada se refiere a tributos propios locales. En cuanto al gobierno estadounidense, se reproducen dos sistemas de recaudación, el del Gobierno federal y los de los Estados, conviviendo dos Agencias encargadas de la recaudación impositiva.

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 son las regiones las encargadas de recaudar el grueso de los impuestos. En relación a las Agencias, en el caso canadiense destaca una única Agencia Tributaria que realiza la exacción de los tributos federales y de aquellos propios de cada Provincia. En el resto de Estados analizados será el Gobierno quién recaude todos los impuestos.

Comenzando con la comparación de la recaudación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, la Tabla I muestra la evolución entre 2009 y 2011 de la recaudación por cada nivel en datos porcentuales. Como se puede apreciar, generalmente corresponde al nivel central la mayor recaudación. 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).

El resto de Estados, se encuentran en una situación similar a la española; así, el Reino Unido depende de transferencias en un 65% y tan sólo recauda un 27% vía imposición local (Wollmann, 2008; Panara y 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.

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. 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 se otorgan a todos los municipios a través de fórmula matemática; mientras que las categóricas son las más comunes y se reparten en base a méritos y para un plan específico.

En Canadá las municipalidades ven sus ingresos limitados pero cada vez deben hacer frente a mayores gastos que no les corresponden y para los que no poseen fondos. Así, los gobiernos locales reciben gran cantidad de ingresos provenientes de otros niveles de gobierno, principalmente del provincial (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 Länder debe de ser compartido con los mu-

nicipios. La base para el reparto es una fórmula que incluye elementos geográficos y también económicos.

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.

### 3.2. Gasto

Procediendo al análisis de las capacidades de gasto, cabe destacar que existen grandes diferencias entre los

**Tabla I. Impuestos recaudados por 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
España	66,81	23,63	9,57	72,33	18,20	9,48	67,44	23,11	9,45
Italia	84,92	-	15,08	84,64	-	15,36	84,13	-	15,87
EE.UU.	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, Australian Government.

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

Estado	2009	2010	2011
Alemania	2.270,00	2.352,39	2.399,18
Australia	1.118,63	1.176,58	1.254,22
Austria	2.406,24	2.485,33	2.478,57
Canadá	3.784,76	4.010,34	4.330,12
EE.UU.	5.215,63	5.495,39	5.455,89
España	1.580,25	1.491,77	1.351,04
Italia	4.109,29	4.065,80	4.012,82
Reino Unido	3.162,83	3.218,37	3.147,52
Suecia	84.121,76	86.200,55	90.617,68

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

países estudiados, si bien la constante es que, salvo excepciones (Suecia), el nivel intermedio es quien determina 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 cada nivel soporta sus gastos por separado (Giménez-Reyna y Martín, 2000). 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 (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>3</sup>; mientras que el segundo lo hace por cada territorio (Heald y Mcleod, 2011). 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 congelarlos durante un período de tiempo determinado o bien derogarlos si así lo considerase oportuno (Consejo de Europa, 2007).

<sup>3</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.

En cuanto a lo que a gasto se refiere, éste queda muy unido a los ingresos, suponiendo para las unidades constitutivas un gran problema el hecho de recaudar mucho menos de lo que necesitan para cubrir sus políticas de gasto. 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 “prácticamente todas las democracias ricas se sostienen en un gran gobierno” (2010: 29).

El primero de los elementos analizados 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>4</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.

Así, el primer dato a destacar es el desorbitado gasto per cápita sueco, cuyas capacidades de gasto son muy elevadas como resultado de la instauración del sistema de bienestar basado en el nivel municipal y el cual asciende hasta casi un cuarto del PIB del país (Panara y Varney, 2013; Consejo de Europa, 2007). A cierta distancia se encuentran los estados italiano y canadiense, siendo los tres los territorios que invierten mayores cuantías en sus ciudadanos desde el nivel local. En el otro extremo se encuentran Australia y España, cuyo gasto asciende a algo más de mil dólares, aumentando su cuantía de manera longitudinal.

<sup>4</sup> Únicamente se ha procedido al cambio de divisa en el caso de Australia. El cambio utilizado ha sido el vigente en la fecha de 13/02/2014, que se corresponde con: 1 U.S. Dólar = 1,11 Dólares australianos.

**Tabla III. 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
EE.UU.	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.

Para seguir con la comparación, se ha optado ahora por tomar el gasto público de manera diferente. Wollmann (2008, 2012) y Weingast (2014) establecen que una manera óptima para comparar los niveles de gasto 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, se ha elaborado la siguiente Tabla III para ayudar a su visualización.

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. En el lugar opuesto se encuentra Australia, en donde los datos no llegan al 10% del gasto total realizado. Otro de los elementos a destacar es la relativa estabilidad del gasto local. Esto es debido a que el presupuesto local es procíclico, 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 analizar los datos de la tabla se ha elaborado la media para los países analizados. 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.

Así, si se utiliza la primera de las medias, se observa como cuatro países se sitúan por encima de la misma: EE.UU., Italia, Reino Unido y Suecia. Este club se amplía en uno más (Canadá) si se toman los valores obtenidos al excluir 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.

Se comprueba así como el gasto local supone una quinta parte (en términos generales) del gasto público total en la gran mayoría de Estados. Si bien, existen excepciones por arriba (Suecia) y por abajo (Australia) y otros casos dignos de referencia, como el británico, en donde supone cerca del 28% del gasto público total.

### 3.3. Mecanismos de cooperación

Este tipo de mecanismos son muy interesantes de analizar dado que ubican a las EELL en el mapa del poder; por ello autores como Jeffery (2003) afirman que una vez que se llega a acuerdos inter-territoriales en temas financieros, éstos son muy difíciles de revisar. 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, se consigue cerrar un círculo que se considera de crecimiento.

Si bien este ciclo, normalmente tiene un carácter interrumpido, o al menos no de movimiento continuo, fruto de esa dependencia de los colores políticos. 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>5</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 skills of the negotiation partners or the side-payments which trade positions in territorial finance for concessions in other matters”* (Jeffery, 2003: 192).

<sup>5</sup> El mejor caso de estas rencillas ha sido el belga, con las comunidades flamenca y valona enfrentadas desde las reformas de 2001, y que serán el germen del conflicto que vive.

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).

Como en cualquier país políticamente descentralizado, en los aquí analizados existen diferentes elementos y tipologías en los acuerdos que se pueden llegar a alcanzar entre diferentes niveles de gobierno. Así, la siguiente tabla esboza la existencia de mecanismos consolidados en cada uno de los Estados. Éstos pueden ser de carácter formal o informal. Las primeras haría referencia a la existencia de conferencias o acuerdos institucionalizados en donde se toman decisiones con carácter vinculante; las segundas, apuntarían hacia una serie de contactos entre los niveles que no desembocarían (todos ellos) en acuerdos reglamentados.

Lo primero a 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 el ámbito local en estos países corresponde a las unidades federadas. A pesar de ello, si en Alemania el gobierno local necesita tomar parte en un problema urgente, puede hacerlo. En caso de que no sea urgente, deben de referirse al nivel competente. (Panara y Varney, 2013).

En cuanto a EE.UU., desde los tiempos de Reagan se vienen llevando a cabo esfuerzos por regularizar las relaciones entre el Gobierno federal y el nivel local (Lovell, 1986), el cual 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, deben de ser aprobadas por los ciudadanos en consulta electoral. Sin embargo, la colaboración en-

tre estados y EELL viene marcada desde la creación en 1974 de los *Community Development Block Grant*, que establecerá las bases de cómo se regula la cooperación entre ambas unidades de gobierno (Ervin y Watson, 1986). El caso británico, debido al proceso de “devolution”, las regiones ‘devueltas’ han regulado en materia de ámbito local en sus territorios (Varney, 2013), quedando en manos de éstas aumentar el marco de actuación y capacidades de los gobiernos locales.

Resulta relevante destacar el caso australiano, donde existe la *Commonwealth Grant Commission*, encargada de determinar qué porcentaje de cada impuesto será entregado a cada Territorio y según 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 Martin, 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, si bien no tienen carácter obligatorio, deben de ser tomadas (Australian Government, 2013).

En el caso de Canadá será la Agencia Tributaria la que engloba en su seno la participación de todas las Provincias y Territorios canadienses. Sin embargo, en cuanto a las relaciones entre el ámbito local y el regional se dan ciertas tiranteces, dado que este último posee la potestad para alterar al segundo como desee. Para evitar esto, muchos gobiernos preguntan sobre las cuestiones a decidir previamente a la toma de decisiones. Si bien, existen agencias para fines específicos, donde se colabora mano a mano entre los diferentes niveles de Gobierno para aplicar programas federales.

Por otra parte, Austria se erige como el país en donde más formalizado se encuentran las relaciones entre diferentes niveles. Las municipalidades son considera-

**Tabla IV. 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
España	Formal	--	Formal
Italia	Formal	Formal	Formal
Reino Unido	Informal	--	Informal
Suecia	Formal	Formal	Formal

Fuente: Elaboración propia

das 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 inter-municipal resulta capital debido al gran número de pequeñas municipalidades existentes.

Para el caso español, las relaciones entre el Estado y las diferentes CCAA se encuentran reguladas, gracias a la existencia de mecanismos como la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales, en donde se trata de llegar a acuerdos que tienen carácter vinculante. La cooperación inter-local también existe gracias a las Asociaciones municipales, si bien, los acuerdos que allí se toman no tienen carácter de obligación legal. En cuanto a las relaciones Estado-EELL, la existencia de la FEMP dota de cierta envoltura legal a los mismos; sin embargo, no se dan reuniones en foros concretos y éstas son meramente informales.

El caso italiano posee un sistema complejo, existiendo la figura de la conferencia Estado-Ciudad-EELL formada por el presidente italiano, algunos ministros, el presidente de la asociación de municipios (y 14 alcaldes), el de la asociación de provincias (y seis presidentes de provincias), y administrativos de los diferentes niveles de gobierno. Su función es de 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 (Panara y Varney, 2013). Además, cada región tiene su propio órgano multilateral, Consejo de la Autonomía Local, de carácter consultivo. Además, los municipios mantienen relaciones directas con el estado sin mediación de las regiones. También existen la Conferencia Estado-Ciudades y la Conferencia Estado-Regiones (Baldassare, 1998).

Finalmente, el nivel local sueco no se encuentra subordinado al nivel regional, *“but actively 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.

#### IV. CONCLUSIONES

Como se ha comprobado a través de los diferentes datos analizados, la situación de las EELL en los diferentes Estados analizados dista mucho de ser la más cercana a la autonomía. Salvo la excepción sueca, el resto de países dejan mucho que desear en implementar la autonomía local que ya viene recogida desde 2007 por el Consejo de Europa. Si bien, las diferencias distan mucho entre todos los Estados analizados, encontrando a algunos más cerca que otros.

Comparativamente, el Estado español se encuentra en la media de los analizados, si bien resulta superado por prácticamente todos los Estados europeos, con la excepción del Reino Unido, a pesar de que éste posea unos mecanismos de funcionamiento diferentes y se vaya acercando cada vez más gracias a los procesos de devolución de poder a los países conformantes.

Cabría destacar la necesidad de explorar más en el ámbito de la autonomía a través de otros elementos como el volumen de las transferencias y la dependencia de las mismas, ámbitos que por limitación de espacio no se han recogido en la elaboración de este estudio. De la misma manera, el poder del que disponen las EELL también podría ser analizado, y ayudaría a elaborar una imagen aún mejor de la situación de autonomía del ámbito local, dado que, en el caso sueco, si bien económicamente demuestran tener autonomía, ésta se encuentra limitada al ser meros administradores de las directrices provenientes del nivel superior.

#### REFERENCIAS

- ANDERSON, G. (2010): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2013): *2010-11 Local Government National Report*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- 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 Carles 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: Escola Galega de Administración Pública.
- BLOM-HANSEN, J. (2010): “Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007”. *Scandinavian Political Studies*, 33 (1): 51-73.
- BOLLEYER, N. (2006): “Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: the Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing”
- BÖRZEL, T. A. (2000): “From competitive to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish state of autonomies”. *Publius: The Journal of Federalism*, 30 (1): 17-43.
- BOYNE, G. A. (1992): “Local Government Structure and Performance: Lessons from America?”. *Public Administration*, 70: 333-357.
- BRUNET-JAILLY, E. y MARTIN, J.F. (2010): *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- CONSEJO DE EUROPA (2007): “Local authority competences in Europe”. Documento on-line.

- DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M. (2008): *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. CIEF Caixa Galicia.
- ERVIN, O. L. y WATSON, M. H. (1986): "State-Local Administration of Redistributive Federal Programs: A Study of Community Development Grants", en Benton, J. E. y D. R. Morgan: *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Connecticut: Greenwood Press.
- FEMP (2007): *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*. Madrid: FEMP.
- GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. y MARTÍN FERNÁNDEZ, J. (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.
- HEALD, D. y MCLEOD, A. (2003): "Revenue-raising by UK Devolved Administrations in the Context of an Expenditure-based Financing System", en *Regional & Federal Studies*, 13 (4): 67-90.
- JEFFERY, C. (2003): "The Politics of Territorial Finance", en *Regional & Federal Studies*, 13: 4, 183-196.
- LOVELL, C. H. (1986): "Deregulation of State and Local Governments: The Reagan Years", en BENTON, J. E. Y MORGAN, D. R.: *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Connecticut: Greenwood Press.
- 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.
- MIROSHNYK, O (2009): "Institute of local self-government in Sweden", en *National Security & Defence*, 1:37-40.
- PANARA, C. y VARNEY, M. (2013): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Nueva York: Routledge.
- 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*, 17: 385-468.
- 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.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord.) (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. Salamanca: FEMP.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M. (2009): *La financiación territorial en los Estados descentralizados: Un estudio comparado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- TINDAL, R. y TINDAL, S. (2000): *Local Government in Canada*. Ontario: Nelson Thompson Learning.
- TRUJILLO, G. (1979): *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos.
- WATTS, R. L. (2003): "Equalization in Commonwealth Federations", en *Regional & Federal Studies*, 13 (4): 111-129.
- WEINGAST, B. R. (2014): "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", en *World Development*, 53: 14-25.
- 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).
- 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.