
Autonomía y poder político. Una batería de indicadores para su medición en el nivel local

Political power and autonomy. A set of indicators for measuring those concepts at the local level

Sergio Pérez Castaños

Universidad del País Vasco

sergio.perezc@ehu.eus

Resumen

A través de esta nota de investigación se pretende aportar una batería de indicadores que ayuden a medir los conceptos de autonomía y poder en el ámbito local como forma de dibujar la situación actual existente en las municipalidades. A través del desarrollo de cada uno de estos indicadores, se aportarán las unidades de medida y su foco en la investigación de dichos conceptos. Así, se utilizarán elementos de carácter jurídico, económico-financiero y de relaciones intergubernamentales. Para ello, se aportan un total de once indicadores que establecen una imagen clara de la posible situación de dependencia (o lo contrario) en la que se encuentran las municipalidades, con sus consiguientes ejemplos. Además, gracias a la homogeneidad de estos indicadores, su utilización permite la realización de perspectivas comparadas con otros países.

Palabras clave: poder local, autonomía, municipio, gestión pública, relaciones intergubernamentales, entidades locales, federalismo.

Abstract

The aim of this research note is to provide a set of indicators to help measure the concepts of local autonomy and power as a way of better depicting the current situation in municipalities. Through the development of each of these indicators, the way for measuring those concepts and also the units to measure them would be provided. Thus, to devise these indicators, economic-financial, legal and intergovernmental relations-related elements are used. To do this, a total of eleven indicators are proposed which taken together help to establish a clear picture of the situation of dependence (or opposite) in which municipalities may be, alongside several examples. Also, thanks to the homogeneity of these indicators, they may be utilized comparatively also looking at other countries.

Keywords: local power, autonomy, municipality, public management, intergovernmental relations, localism, federalism.

AUTONOMÍA Y PODER POLÍTICO. UNA BATERÍA DE INDICADORES PARA SU MEDICIÓN EN EL NIVEL LOCAL

La medición de los conceptos de autonomía y poder en el ámbito local, con especial atención a las municipalidades, se ha constituido como uno de los principales campos de análisis dentro del estudio de los funcionamientos de los gobiernos y Administraciones públicas (Colino, 2013a). Más aún si el intento por analizar estos conceptos se realiza desde una perspectiva comparada, abarcando en la misma diferentes Estados, con diferentes estructuras y sistemas de gobierno.

Por ello, resulta necesario encontrar indicadores que ayuden, de manera homogénea, a poder realizar comparaciones entre casos y, además, que aporten respuestas ante las cuestiones relativas al poder que detentan las entidades locales (EELL, en adelante) *per se* y en el seno de las unidades territoriales existentes en cada uno de los Estados. De la misma manera sucede cuando se trata de comprobar la situación de autonomía o dependencia de las municipalidades respecto a otros niveles administrativos o de gobierno (Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

En esta nota se tratará primero de aportar una recopilación de las definiciones sobre los conceptos de autonomía y poder para, posteriormente, proceder a presentar una batería de indicadores útiles para la medición de estos dos conceptos y que, por lo tanto, ayudarán a conocer la situación de las EELL al respecto.

¿CÓMO DEFINIR LOS CONCEPTOS?

Los conceptos de autonomía y poder han sido largamente tratados por la Ciencia Política y de la Administración, con diferentes perspectivas y formas de proceder para su análisis. Por ello, para poder realizar una buena selección de indicadores es necesario determinar concretamente como estos se adaptan a ambos conceptos y, por consiguiente, cómo se definirán.

Se tiende a considerar a la autonomía como la capacidad de un actor político, administrativo o de gobierno para intervenir en los asuntos que le son propios. Por ello es importante distinguir entre autonomía política y autonomía administrativa. Así, en palabras de Cordero (2012), la dimensión política se establece en aquellos Estados en donde el poder político no solo es distribuido a nivel horizontal (poder legislativo, judicial y ejecutivo), sino también de forma vertical. Por su parte, la autonomía 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; Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

Sin embargo, el concepto de autonomía que mejor puede definir la autonomía del ámbito local propiamente dicha es el que entiende este fenómeno dentro de los términos establecidos por el Consejo de Europa (2007). Este define el principio de autogobierno

como aquel que “permita el reconocimiento del nivel local desde una dimensión no solo administrativa, sino también política” (Consejo de Europa, 2007: 15). De la mano de este concepto nace el de autonomía local, el cual, en la línea establecida por EUDEL¹ y emana de la anteriormente mencionada definición, se encuentra en la Carta Europea de Autonomía Local elaborada por el Consejo de Europa. Según este, la autonomía local 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, la Unión Europea está dotando de gran importancia al empoderamiento del ámbito local y al desarrollo de estrategias que desemboquen en un aumento de su autonomía, confiriéndole mayores poderes. Por lo tanto, la autonomía local aparece “entendida en términos de las relaciones entre las autoridades locales y el Estado o las autoridades superiores con las cuales interactúan” (Consejo de Europa, 2007: 32).

Por su parte, la concepción del término “poder” varía sobremedida en función de los autores a los que se acuda y de la época en la que estos se desenvuelvan (Montbrun, 2010). Así, por ejemplo, en una acepción que se podría considerar más básica, Tawney (1952) define el poder como la capacidad de un individuo o un grupo de imponer su propia voluntad sobre otros individuos o grupos. En esta misma línea se sitúan las definiciones propuestas por Friedrich (1968), Aron (1968) o Easton (1968).

Por otra parte, las definiciones de Dahl (1957), Etzioni (1978) o Weber (2012) entienden el poder como la probabilidad de que un actor esté en posición de realizar su propio deseo, a pesar de las resistencias que puedan existir o de la dependencia del comportamiento de otras unidades. Para el desarrollo de la batería de indicadores que aquí se expondrá, se optará por esta tipología de poder, dado que el objeto es construir indicadores que analicen las posibilidades del ámbito local de realizar su propio deseo, cómo se desenvuelve y qué posibilidades de adaptación posee. Sin embargo, no deben despreciarse otras definiciones que también toman en cuenta la variante de la participación en la toma de decisiones, como la propuesta por Laswell y Kaplan (1950), gracias al giro participativo que los consistorios están dando a determinadas políticas.

LA BATERÍA DE INDICADORES Y SU EXPLICACIÓN

Una vez definidos los conceptos, resulta necesario conocer los elementos a emplear para determinar los niveles de poder y autonomía que poseen las EELL. En este apartado se aglutinarán una serie de indicadores que determinarán cómo medir y comprobar cuál es la situación tanto de autonomía como de poder de las municipalidades.

1. 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 práctica totalidad de los municipios de la CAPV, varios ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra y los municipios del Condado de Treviño.

Para poder elaborar de manera comparada una investigación en estos ámbitos, primero cabe destacar la necesidad de encontrar información de diferentes fuentes que ofrezcan bases de datos homogeneizadas. Estas pueden ser organizaciones que se encargan de la realización de estudios de carácter económico, como son el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la National League of Cities y la Comisión Europea; además de complementarlo con los datos provenientes de páginas web gubernamentales.

Comenzando a desentrañar la batería de indicadores que pueden resultar útiles para la medición de los conceptos aquí planteados, el primero de ellos hace referencia a la existencia de una normativa delimitadora y que tenga un carácter exhaustivo. Para ello, resulta necesario realizar un análisis de la legislación existente tanto a nivel estatal como subestatal, con especial atención a aquella encargada de regular de alguna manera la situación de las EELL. A través del análisis del ámbito jurídico y de los textos legales que enmarcan a las municipalidades se puede catalogar su autonomía como alta, media o baja, en la medida en que la legislación constriña a los ayuntamientos. La existencia de una normativa exhaustiva que delimite los ámbitos de actuación y competencia del ámbito local restringe el margen de maniobra de las EELL para poder hacer frente a determinados conflictos, si bien la falta de regulación al respecto les puede dejar en una situación de vulnerabilidad ante el contexto político existente en cada momento.

La tabla 1 ejemplifica la catalogación de los estatutos de autonomía de las 17 comunidades autónomas teniendo en cuenta el grado de exhaustividad existente en la regulación del ámbito local, medido a través del detalle que contenga el articulado destinado al ámbito local.

TABLA 1.
REGULACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL EN FUNCIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Alta	Media		Baja		
Andalucía	Castilla y León	Baleares	Aragón	Madrid	País Vasco
Cataluña	Castilla-La Mancha	Canarias	Cantabria	Navarra	Asturias
C. Valenciana	Extremadura		Galicia	La Rioja	

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia, el apartado bajo el epígrafe “Baja” es el más numeroso, lo cual indica la importancia que se le da al nivel local en los documentos rectores de las autonomías. No obstante, cabe matizar este dato con el estudio de la legislación autonómica en materia local, dado que esta materia es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

Derivados de esta primera figura surgen hasta tres nuevos indicadores que colaborarán en la elaboración de una imagen sobre el poder y la autonomía local. El primero, referente a la dependencia legal y/o financiera de los consistorios; el segundo, sobre el nivel de

competencias que el nivel local posee y cómo se encuentran aseguradas en los textos legales; y el último, respecto a la capacidad de toma de decisiones, actuación y reestructuración que en el ámbito local pueda tener.

Así, el segundo de los indicadores se referirá a la dependencia legal y/o financiera. Existen situaciones en las que múltiples niveles gubernamentales convergen en una determinada materia y pueden existir conflictos. Para evitarlos y conseguir una gestión eficiente y eficaz, resulta necesaria la existencia de relaciones intergubernamentales, tendiendo estas a ser complejas. Esto se intensifica cuando el día a día de alguno de los niveles territoriales está condicionado por la legislación proveniente de otro de los niveles o por la tutela financiera de los mismos (Macey, 1991). La constatación de este hecho resulta un buen indicador para seguir conociendo la situación de (in)dependencia que las municipalidades poseen, de tal manera que si estas deben rendir cuentas a niveles superiores sería catalogado como un indicador de falta de autonomía. Con todo, este deberá ser ponderado teniendo en cuenta la laxitud de dicha tutela.

Este hecho resulta complejo de medir en el sistema español, dado que el análisis ha de hacerse primero a nivel central, con el análisis de la legislación vigente —Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL)², Ley de Haciendas Locales (LHL)³, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁴— y posteriormente, a nivel autonómico, con el análisis de las normas rectoras para el ámbito local en cada uno de los casos. Además, existen las figuras de control de las EELL, encargadas de fiscalizar su actividad. Así, existe un control tanto interno a las municipalidades como externo, a través de diferentes órganos. El control externo es realizado por una organización ajena al ámbito local; funcionando figuras al respecto en 13 de las 17 comunidades autónomas⁵, además del Tribunal de Cuentas del Estado. Por otro lado, el control interno es realizado por personal perteneciente a la propia entidad local y tiene por finalidad garantizar sus activos y asegurar, dentro de lo posible, la corrección y fidelidad de los registros contables, estando atribuido a la intervención municipal y buscando garantizar que la actividad se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia⁶. Así, para la medición de este segundo indicador será necesario tomar en consideración la legislación vigente a nivel estatal y regional y los informes pertinentes de cada uno de los tribunales regionales,

2. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80, de 3 de abril de 1985.

3. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 313, de 30 de diciembre de 1988.

4. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 312, de 30 de diciembre de 2013. De ahora en adelante LRSAL.

5. La relación de comunidades con órganos de control sería: Comunidad Valenciana, Canarias, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Islas Baleares, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, Galicia, Aragón, Navarra y País Vasco.

6. Para mayor explicación de los formatos de control interno y externo, acudir a: <http://www.rendiciondecuentas.es>.

además del propio elaborado por el Tribunal de Cuentas, estableciendo categorías de más a menos laxo (en cuanto a la legislación) y de existencia o no de órgano de control supranivel y su evaluación del nivel local (en referencia a la fiscalización de la actividad realizada).

El tercero de los indicadores se refiere al número y a la naturaleza de competencias que poseen los ayuntamientos. Para su construcción, resulta indispensable realizar una buena lectura de la legislación vigente, dado que así se podrá comprobar qué atribuciones resultan exclusivas frente al resto de niveles. Los municipios poseen materias propias y delegadas, bien del sector público estatal, bien del intermedio⁷. Así, el enfoque práctico consiste en contemplar el gobierno local como un proveedor de servicios para los habitantes de la localidad, que se encuentran demasiado alejados de las decisiones que se toman en otros centros de poder (Colino, 2013a). Sin embargo, para la correcta medición de la autonomía, y sobre todo del poder, resulta necesario centrar el foco del análisis en las materias que les son propias. Se entiende, de esta manera, que en la medida que las EELL poseen un mayor número de materias exclusivas, cuentan con una mayor capacidad de actuación y, por lo tanto, el poder que pueden ejercer es mayor.

Unido a este indicador se encuentra el referente a las capacidades que los gobiernos locales pueden poseer en dichas materias. A la hora de medir el poder local resulta relevante conocer cuáles son y cómo pueden gestionarlas. A pesar del reparto de materias que expresa la tabla 2, lo importante para la autonomía local no es la mera exposición de las competencias en el texto legal, sino el carácter con el que se ejercen. En gran parte de las legislaciones la asignación se realiza con carácter exclusivo o excluyente, mientras que en el sistema de cláusula general existente en España se permite que otros entes públicos puedan vaciar de contenido dichas materias, asumiendo progresivamente competencias. Para el ejemplo del caso español, las EELL ejercen un total de 29 materias y servicios, si bien en algunas de ellas solo pueden desarrollar las políticas provenientes de otros niveles de gobierno. Por otra parte, para el caso de las políticas de sanidad, servicios sociales y promoción social, la LRSAL establece con diferentes plazos la asunción de las comunidades autónomas de dichas competencias⁸. A estas habría que añadir la de educación, dado que únicamente poseen competencia en la gestión de la destinada a adultos.

7. Si bien para poder desarrollar competencias distintas a las propias, es necesario un informe vinculante de la Administración competente y de aquella que posea la tutela financiera.

8. Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª de la LRSAL.

TABLA 2.
COMPETENCIAS LOCALES PROPIAS EN ESPAÑA

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

Fuente: Comité de las Regiones (2012).

El cuarto de los indicadores que aquí se proponen es el referente a la capacidad para tomar decisiones. Ante la pregunta sobre qué potestades poseen los ayuntamientos, cabe utilizar el indicador sobre disfrute de capacidades normativas o regulatorias, de actuación y de reestructuración del ámbito local. Así, en la medida en que se responda afirmativamente, la autonomía irá en aumento. Es decir, es necesario comprender que las competencias que deben poseer las municipalidades deben ir más allá de ser meras gestoras de políticas superiores o de programas que vengan predeterminados por otras unidades de gobierno. Para comprobar el poder real de ejercer política y la autonomía en la implementación de sus decisiones, las EELL primero deben tener potestades a la hora de gestionar lo que les es propio.

Entrando en materia de índole económica, el primero de los indicadores de este tipo, y quinto en el cómputo general, está relacionado con la figura de los recursos propios. Cabe matizar que los recursos de los que dispone cualquier unidad de gobierno se pueden clasificar como propios y 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). Los recursos participados son aquellos en los que la competencia legislativa y exaccionadora recae en los órganos centrales de gobierno y son distribuidos entre los órganos federales y unidades constitutivas (Anderson 2010). En la medida que las localidades puedan obtener un mayor número de recursos propios, se dotarán de mayores capacidades para poder hacer frente no solo a las situaciones

coyunturales económicas, sino también a imprevistos. Para ello, la forma que se recomienda para medir de manera óptima este indicador es la utilización del porcentaje del presupuesto de las EELL que proviene de los denominados recursos propios. Además, como Colino (2013a) establece, en el caso de analizar Estados europeos hay que tener en cuenta que la gran parte de los ingresos que se catalogan como propios forman parte de la recaudación de impuestos compartidos, en los que las EELL ni regulan ni implementan. Este indicador matiza el tercero expuesto, referente a las materias de competencia local. Esto es así dado que, a pesar de que las EELL puedan llegar a poseer un gran número de competencias exclusivas, si posteriormente no existe capacidad para establecer mecanismos de financiación para un correcto desempeño, la realidad competencial se vería limitada. Esto las situaría como meras ejecutoras de las directrices provenientes de cualquier otro nivel administrativo o de gobierno⁹.

La tabla 3 arroja los datos temporales del caso español, con más del 60% del presupuesto municipal proveniente de los ingresos propios.

TABLA 3.
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%

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

El siguiente de los indicadores se situaría en la misma línea de los ingresos propios del ámbito local. Este sería referente al porcentaje del presupuesto que se recauda por parte de los consistorios. Es decir, cuánto dinero proviene directamente de la recaudación propia de los ayuntamientos y no de otro tipo, lo que ayudará a dibujar la situación de autonomía económica que poseen los consistorios. Wollmann ya apuntaba en esta dirección cuando describió este mismo elemento: “el porcentaje del ingreso del ámbito local sobre el total del sector público [...] puede ser un indicador del ámbito de funciones que el nivel municipal puede financiar a través de sus propios ingresos” (Wollmann, 2012: 49). Así, el indicador daría a conocer cuáles son las funciones que el nivel municipal podría llegar a financiar con sus propios ingresos. Este indicador esboza la imagen en la que se encuentran, en términos de financiación propia, las municipalidades que vayan a ser objeto de análisis. Esta imagen será matizada con posteriores indicadores que puedan servir de ayuda para comprender exactamente el “momentum” de los consistorios.

9. 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).

Centrando el objetivo en el área de los gastos de las administraciones locales, el séptimo de los indicadores analiza cuál es la posición de las municipalidades en relación al resto (o al gobierno central generalmente); este 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 es también mayor. Esto les permite ejercer su acción en un importante número de materias, así como poseer cierto margen de maniobra ante diferentes circunstancias (Colino, 2013a).

La tabla 4 arroja los datos del Estado español en este concepto.

TABLA 4.
GASTO LOCAL SOBRE GASTO TOTAL (%)

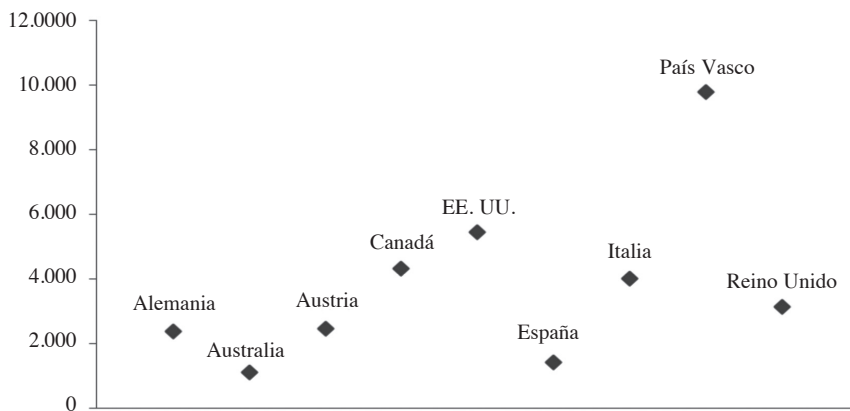
2009	2010	2011
13,8	13,5	12,2

Fuente: OCDE.

En el ámbito del gasto también aparece el indicador gasto local por habitante. Este dato, además de ofrecer cuál es el volumen de gasto de las EELL en función de su población, permite de manera comparada comprender cuál es el poder local en relación al gasto que implementan en su merindad y establecer similitudes y diferencias entre las mismas.

El gráfico 1 muestra una comparativa entre diferentes Estados miembros de la OCDE según el gasto local per cápita que poseían las EELL en 2011.

GRÁFICO 1.
GASTO LOCAL PER CÁPITA COMPARADO (EN DÓLARES) EN 2011



Fuente: elaboración propia a través de los datos de la OECD, Banco Mundial, INE y Australian Government.

Resulta interesante matizar este dato conociendo cuál es la posibilidad de los ayuntamientos de alterar dicho volumen de gasto. Así se puede comprobar cuál es la capacidad real que los consistorios poseen a la hora de servir a su ciudadanía. Este dato, teniendo en cuenta el tamaño municipal, posibilita generar una imagen clara de cómo se estructura el poder que poseen las municipalidades en el ámbito del gasto, lo que a su vez se encuentra ligado al tipo y al número de competencias de las que disponen los gobiernos locales.

Otro de los indicadores de signo económico hace referencia a las transferencias y cómo estas pueden llegar a condicionar el presupuesto de las EELL. Para su análisis se usará el porcentaje del presupuesto local que proviene de las transferencias; lo que resultará en una imagen clara de la autonomía económica que las municipalidades puedan poseer. Como Rose (1985) establece, existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias y que suelen ser utilizadas para paliar las desigualdades existentes entre los municipios, si bien este tipo de transferencias suele estar marcado por su utilización con tinte político. Además, en muchos casos, tal y como Cadaval Sampedro (2001) explica, ha surgido el denominado “efecto adherencia”, identificado como un problema de “ilusión fiscal”, en donde las municipalidades disponen de fondos para llevar a cabo parte de sus competencias, pero los ejecutan de forma dirigida por una administración superior.

La tabla 5 muestra el peso de las transferencias en los presupuestos de las EELL españoles, denotando un constante descenso de su influencia.

TABLA 5.
VOLUMEN COMPARADO DE TRANSFERENCIAS (%)

2009	2010	2011	Media
41,96	39,38	34,59	38,64

Fuente: elaboración propia a través de los datos del INE.

Por ello, resulta muy relevante proceder a la medición de la (in)dependencia como un claro ejemplo de la autonomía de la que disponen los consistorios. En esta misma línea, se sitúa el último de los indicadores económicos aquí plateados. Este resulta de una construcción sintética sobre diferentes datos de carácter económico de las EELL. Para la elaboración del “índice de dependencia” se utilizarán, por un lado, los niveles de gasto que los consistorios poseen. Únicamente se computarán los gastos que les sean propios a los ayuntamientos, y no todos aquellos que les vengan derivados de la implementación de políticas provenientes de cualquier otro nivel superior. Por otra parte, se tendrán en cuenta los datos referentes al ingreso propio total del ámbito local en cada uno de los casos analizados. Para crear el índice, seguidamente se dividirá la cuantía de los gastos propios entre los ingresos propios. De esta manera, se obtiene un valor que oscilará entre -1 y 1.

El valor negativo representa el caso de autonomía nula de los consistorios, mientras que el positivo, la autonomía total. Así, cuanto el resultado obtenido sea más cercano a 0, esto indicaría un mayor equilibrio entre gastos e ingresos.

La siguiente tabla muestra el resultado de la aplicación de este indicador en España. El mismo refleja dependencia, pero en línea temporal muestra avance hacia el equilibrio.

TABLA 6.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA LOCAL EN ESPAÑA

2009	2010	2011
-0,64	-0,56	-0,41

Fuente: elaboración propia.

El último de los indicadores que se plantearán es la capacidad de las municipalidades para influir en la toma de decisiones conjuntas. En los países políticamente descentralizados, independientemente de su organización estatal, existen diferentes mecanismos para la gestión de las competencias compartidas, así como para la toma conjunta de decisiones que afecten a varios niveles de gobierno. Este indicador resulta no solo útil, sino también de relevancia actual, dado que engarza con la importancia que desde instituciones como la Unión Europea se está dando al nivel local y las estrategias para aumentar su empoderamiento (Consejo de Europa, 2007). Por otra parte, autores como Rodden (2003) o Jeffery (2003) afirman que una vez que se han llegado a acuerdos interterritoriales en temas financieros, estos son muy difíciles de revisar, dado que “generalmente, cualquier paquete de acuerdos es el resultado de una negociación compleja entre centro y regiones, así como entre estas entre sí, incluyendo posiblemente un número de ‘pagos colaterales’” (Jeffery, 2003: 191). Muchas veces, estos acuerdos dependen sobremanera del color político existente en cada una de las regiones o en el gobierno central. Pero si se llegan a modificar, sobre todo poniendo la vista en criterios de nivelación interterritorial, se consigue cerrar un círculo que Jeffery considera como de crecimiento: “es un ciclo de crecimiento proveniente de presión para la existencia de reformas, seguido de querellas constitucionales ante la falta de equidad o de errores en las estructuras de incentivos del sistema, lo que posteriormente llevará a una importante negociación interregional y centro-regional, así, el ciclo termina con un paquete de medidas cuyos ajustes menores fallan a la hora de acabar con las presiones para la existencia de nuevas reformas. Y así el proceso vuelve a comenzar...” (Jeffery, 2003: 192).

A pesar de la influencia que el color político puede tener, también existen los llamados contrato-programas. Estos son una serie de acuerdos entre el gobierno central y las autoridades locales y/o regionales, o bien entre las regionales y las locales para “elaborar un programa conjunto de actuación que incluya financiación de todas las

partes involucradas para poder llevar a cabo las operaciones planeadas” (Consejo de Europa, 2007: 60). Además, existen otras figuras como los programas marcos o los consorcios, a modo de formas de cooperación multinivel que también deben ser analizadas. En este sentido, Colino (2013b) explicita la existencia de diferentes mecanismos de interacción entre las EELL y los niveles superiores, como las estructuras y los mecanismos bilaterales de cooperación, a través de los que la consulta se situaría como uno de los tipos más frecuente de interacción. De la misma manera, los contactos informales entre funcionarios de las administraciones implicadas en los procesos de toma de decisiones provocan que se produzcan informaciones y asesoramientos generalmente entre los niveles superiores y el local (Consejo de Europa, 2007). 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 municipalidades y la definición de los ingresos locales de una manera negociada (Colino, 2013b); si bien muchas veces vienen basados en una regulación previa existente en diferentes marcos legales del Estado.

Por todo ello, para poder medir este indicador, se considerará tanto la existencia de mecanismos de cooperación y de toma de decisiones conjunta, como la participación de las EELL en estructuras de cooperación horizontal y vertical. Sin embargo, estas variables no son las únicas determinantes del poder que poseen los EELL. Para poder realizar un buen análisis es necesario conocer cómo dichos mecanismos se encuentran estructurados y cuál es el peso de las municipalidades en ellos.

La tabla 7 arroja el resultado de dicho análisis para el caso español, con únicamente dos órganos o mecanismos en donde las EELL poseen capacidades o representación, siendo estas la Comisión Nacional de la Administración Local y la firma de convenios bilaterales o multilaterales.

TABLA 7.
MECANISMOS Y PRESENCIA LOCAL

Total	Con municipios
6	2

Fuente: elaboración propia.

A modo de resumen, la tabla 8 ofrece la totalidad de los indicadores expuestos. 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 8.

RESUMEN DE INDICADORES

Temática	Indicador	Medición	Unidad	Referencia
Legal o jurídica	Normativa superior exhaustiva	La existencia de una normativa delimitadora y su exhaustividad	Alta / Media / Baja	-
	Dependencia legal y administrativa	Nivel con tutela financiera o legal	Si existe o no	Macey (1991)
	Competencias del nivel local	Competencias exclusivas frente al resto	Número de competencias	Colino (2013a)
	Capacidad de toma de decisiones	Capacidades actuación, reestructuración y dependencia legislativa	Sí / No y de quién a los tres procesos	Colino (2013a)
Económica	Recursos propios	Ingresos propios no dependientes de otras unidades	Porcentaje de ingresos propios sobre el total	Oates (1972), Anderson (2010)
	Imposición local	Impuestos locales y su peso	Porcentaje de imposición local sobre el total	Wollmann (2012)
	Gasto local	Relación entre gasto local y global	Porcentaje de gasto local respecto al total	Wollmann (2012), Colino (2013a)
	Gasto local per cápita	Gasto local por habitante	Gasto per cápita en euros	Colino (2013a)
	Dependencia económica	Transferencias de otras unidades de gobierno	Porcentaje de transferencias de otros niveles	Rose (1985), Cadaval Sampedro (2001)
	Índice de dependencia	Índice de (in) dependencia local	Valor entre -1 y 1	-
	Influencia en la toma de decisiones	Presencia y poder de las EELL en mecanismos de toma de decisiones conjunta	Formales / Informales	Rodden (2003), Jeffery (2003), Consejo de Europa (2007), Colino (2013b)

Fuente: elaboración propia.

Estos criterios sirven para complementar y diferenciar a los existentes en la medición de la capacidad de autogobierno regional descritos por Marks, Hooghe y Schakel (2008: 115). Estos autores mencionan otros elementos, como la profundidad institucional, la existencia de cámaras representativas y su proporcionalidad, la capacidad legislativa y de implementación de políticas propias, así como de reforma de las normas marco que determinan su funcionamiento. Algunos de los planteados por estos autores se han adaptado al

ámbito local, como los referentes a la autonomía fiscal y la existencia de mecanismos de cooperación horizontal y vertical. De esta manera, todos los elementos anteriores nos permiten proceder a la medición de los conceptos de poder y autonomía en el ámbito local, pudiendo obtener una imagen de la situación de las entidades locales. Además, la utilización de estos indicadores permite realizar comparaciones con el resto de países del entorno a través de la utilización de bases de datos que contengan información agregada.

LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES

Una vez planteados los indicadores, se ha seleccionado el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante) para la comprobación de los mismos.

Esta comunidad se encuentra dividida en tres provincias (Álava-Araba, Bizkaia y Gipuzkoa), sumando un total de 251 municipios. Además, la CAPV cuenta con uno de los niveles competenciales más altos del Estado, incluyendo materias como la gestión y exacción de tributos, gracias al sistema de Concierto Económico (Pérez Castaños, 2014).

La siguiente tabla 9 muestra la situación del caso analizado, de forma resumida, en cada uno de los indicadores planteados, en el mismo orden que el mostrado en la anterior tabla.

TABLA 9.
SITUACIÓN MUNICIPAL EN LA CAPV (2014)

Indicador	Dato obtenido	Comentario
Normativa superior exhaustiva	No	Falta de normativa regional
Dependencia legal y administrativa	Dependencia foral	El ámbito local compete a Diputaciones Forales
Competencias del nivel local	Igual a la establecida en la tabla 2	Regulado por la legislación marco estatal
Capacidad de toma de decisiones	Capacidades de actuación y reestructuración	Capacidades suficientes
Recursos propios	46%	Casi la mitad del presupuesto es propio
Imposición local	5%	Cantidad similar a la del resto del Estado
Gasto local	12%	Una décima parte del total del gasto es local
Gasto local per cápita	8.900 €	Dato elevado
Dependencia económica	51%	Dependencia alta
Índice de dependencia	0,01	Situación de equilibrio
Influencia en la toma de decisiones	Presencia en dos de los seis mecanismos	Presencia mínima

Fuente: elaboración propia a través de datos del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava-Araba.

Los indicadores dibujan la situación de las municipalidades vascas como de poca dependencia económica, dado que el índice arroja una situación de equilibrio —a pesar de que el 50% del presupuesto provenga de ingresos transferidos de otro nivel de gobierno—. Sin embargo, la escasa definición de la normativa estatal y la falta de regulación a nivel autonómico vasco (que no posee ley municipal desarrollada), les sitúa en una situación de incertidumbre, dado que la regulación es demasiado amplia y las entidades competentes en la materia (Diputaciones Forales), no han legislado al respecto. Las grandes carencias existentes se encuentran en la ausencia de capacidades regulatorias sobre las materias en las que son competentes, así como en la imposición que le es propia, y que supone un 5% del presupuesto de ingresos. Por su parte, en términos de gasto, el gasto per cápita local es muy elevado, destinando casi 9.000€ anuales por persona, lo que supone un 12% del gasto público total. Gracias al cotejo de los indicadores aquí establecidos se puede comprobar cómo la situación de las municipalidades vascas es relativamente buena, con un cierto equilibrio presupuestario entre los gastos e ingresos propios. Finalmente, en cuanto a la presencia en órganos de cooperación vertical y/o horizontal, de los seis órganos que influyen a las municipalidades de la CAPV, únicamente se encuentran representados en dos de ellos, siendo exactamente los mismos que para el caso español, y teniendo una importancia relativamente pequeña en los mismos (Pérez Castaños, 2014). Sin embargo, sí que existe tutela sobre sus presupuestos a través del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, encargados de valorar el cumplimiento de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

Referencias

- Anderson, George. 2010. *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons.
- Aron, Raymond. 1968. *Democracia y totalitarismo*. Barcelona: Seix Barral.
- Cadaval Sampedro, María. 2001. *Los problemas de la Hacienda Local: una visión de conjunto*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Colino, César. 2013a. “La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas”, en Salvador Parrado, César Colino y José A. Olmeda (eds.), *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Colino, César. 2013b. “Los gobiernos y las administraciones locales”, en Salvador Parrado, César Colino y José A. Olmeda (eds.), *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Comité de las Regiones. 2012. *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*. Disponible en web: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf [última consulta 21-01-2015].

- Consejo de Europa. 2007. *Local authority competences in Europe*. Disponible en web: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> [última consulta 21-01-2015].
- Cordero, Eduardo. 2012. “La Administración del Estado en Chile y el concepto de Autonomía”, en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago de Chile: Contraloría General de la República.
- Dahl, Robert. 1957. “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, 2 (3): 201-215.
- Easton, David. 1968. *Política Moderna*. México: Letras.
- Etzioni, Amitai. 1978. *La sociedad activa. Una teoría de los procesos sociales y políticos*. Madrid: Aguilar.
- EUDEL. 2008. *Estudio sobre la Financiación local*. Disponible en web: <http://www.eudel.net/web/docs/gestion/2825.zip> [última consulta 02-12-2014].
- Friedrich, Carl. 1968. *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos.
- Jeffery, Charlie. 2003. “The Politics of Territorial Finance”, *Regional & Federal Studies*, 13: 4, 183-196.
- Laswel, Harold D. y Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Macey, Jonathan R. 1991. “Federal Deference to Local Regulators and the Economic Theory of Regulation”. *Faculty Scholarship Series*, Paper 1722. Disponible en web: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1722 [última consulta 01-02-2015].
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Arjan H. Schakel. 2008. “Measuring Regional Authority”, *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3): 111-121.
- Montbrun, Alberto. 2010. “Notas para una revisión crítica del concepto de ‘poder’”, *Polis*, 25: 1-16.
- Oates, William E. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pérez Castaños, Sergio. (2014): “La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la CAPV”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 98: 253-289.
- Rodden, Jonathan. 2003. “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government”, *International Organization*, 57: 695-729.
- Rose, Richard. 1985. “From Government at the Centre to Nationwide Government”, en Yves Mény y Vincent Wright. *Centre-Periphery relations in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.
- Sánchez Díaz, José L. 1980. “Competencia y autonomía municipal”, *Anales de la Universidad de Murcia: Derecho*, 34 (3-4): 421-436.
- Tawney, Richard H. 1952. *Equality*. Londres: George Allen & Unwin.
- Weber, Max. 2012. *Estructuras de poder*. México: Coyoacán.
- Wollmann, Hellmut. 2012. “Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments”, *Local Government Studies*, 38 (1): 41-70.

Páginas web utilizadas

Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS> [última consulta 02-11-2014].

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/> [Consulta 28 de diciembre de 2014].

Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm [Consulta 20 de enero de 2015].

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es> [Consulta 21 de enero de 2015].

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.seap.minhap.gob.es> [Consulta 27 de noviembre de 2014].

National League of Cities: <http://www.nlc.org> [Consulta 6 de febrero de 2015].

OCDE: <http://www.oecd.org/> [Consulta 21 de diciembre de 2014].

United Cities and Local Governments: <http://www.cities-localgovernments.org/> [consulta 15 de diciembre de 2014].

Presentado para evaluación: 9 de febrero de 2015.

Aceptado para publicación: 18 de mayo de 2015.

SERGIO PÉREZ CASTAÑOS, Universidad del País Vasco

sergio.perezc@ehu.eus

Doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco desde 2014, actualmente se encuentra realizando una investigación posdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la misma universidad que compagina con la labor de investigador en el equipo de alto rendimiento del Gobierno Vasco, Euskobarómetro, adscrito al mismo departamento. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración con Premio Extraordinario de fin de carrera y Máster en Gobernanza y Estudios Políticos, ambos en la Universidad del País Vasco. También ha cursado estudios especializados en investigación social aplicada y análisis de datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Sus líneas de investigación se centran en las relaciones intergubernamentales, el localismo y la desigualdad regional y local en términos políticos y económicos.