

CRISIS Y REFORMAS: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL FEDERALISMO FISCAL EN EUROPA?.

LUIS CARAMÉS, UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MARÍA CADAVAL, UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La crisis económica y financiera que estalló en el año 2007 ha dejado sentir su impacto sobre la economía general, pero también, y de un modo particular, en las regiones y entidades locales de Europa. Si bien, su endémica situación financiera era ya conocida, ésta se agrava por la caída de la actividad y, por ende, de los recursos.

En este trabajo, abordaremos tanto el papel que pueden tener las entidades subnacionales en la recuperación económica, como también veremos si la crisis es una oportunidad para replantearse y redefinir la estructura de los gobiernos local y regional.

1. Introducción
2. El federalismo fiscal. Una comparación internacional.
3. El impacto de la crisis financiera en el federalismo europeo
4. Las reformas en Europa: reordenación y simplificación de las estructuras locales
5. Conclusión

1. Introducción

La estructura básica de los gobiernos se ha ido transformando a medida que el poder y los recursos se distribuyen entre los niveles de gobierno, condicionados por la diversidad de factores que suscitan el interés por la descentralización que reflejan, en parte, las diferencias institucionales de unos países con respecto a otros. En los estados occidentales, la descentralización se ha utilizado como un instrumento de reorganización de la administración pública, para proveer los bienes y servicios públicos de la manera más eficaz y eficiente posible (BENNET, 1.990; WILDASIN, 1.997). Los países en desarrollo, por su parte, se vuelven hacia la descentralización con el fin de eliminar los resquicios de ineficiencia intergubernamental, la inestabilidad macroeconómica y las tasas de desarrollo más débiles (BIRD y VAILLENCOURT, 1.999). Mientras, la experiencia federalizante en Europa del Este es el resultado de la transformación del sistema socialista a la economía de mercado y a la democracia.

La contribución al diseño de una organización gubernamental óptima ha alcanzado un consenso relativo en el ámbito funcional, si bien, precisa de instituciones político-administrativas encargadas del suministro de los bienes y servicios públicos, con una extensión territorial íntimamente ligada a la dimensión espacial de los beneficios generados, con el ánimo de ajustarse al máximo a las preferencias de los ciudadanos, tal y como se deduce del principio de descentralización fiscal formulado por Oates (1.972), y reforzado por el trabajo seminal de Tiebout. El análisis teórico evidencia la superioridad de la descentralización cuando no es posible ahorrar costes a través de la provisión centralizada o ante la ausencia de externalidades. Sin embargo, los problemas de escala se presentan como límite a esta descentralización. La constatación de que los costes de provisión de muchos servicios públicos, entre ellos los que ofrecen las entidades locales, tienen forma de U con respecto al tamaño de la jurisdicción, plantea problemas cuya solución pasaría por garantizar una dimensión mínima para su prestación, eso sí, en un contexto en el que las divisiones territoriales ya están establecidas. (CADAVAL y CARAMÉS, 2.008).

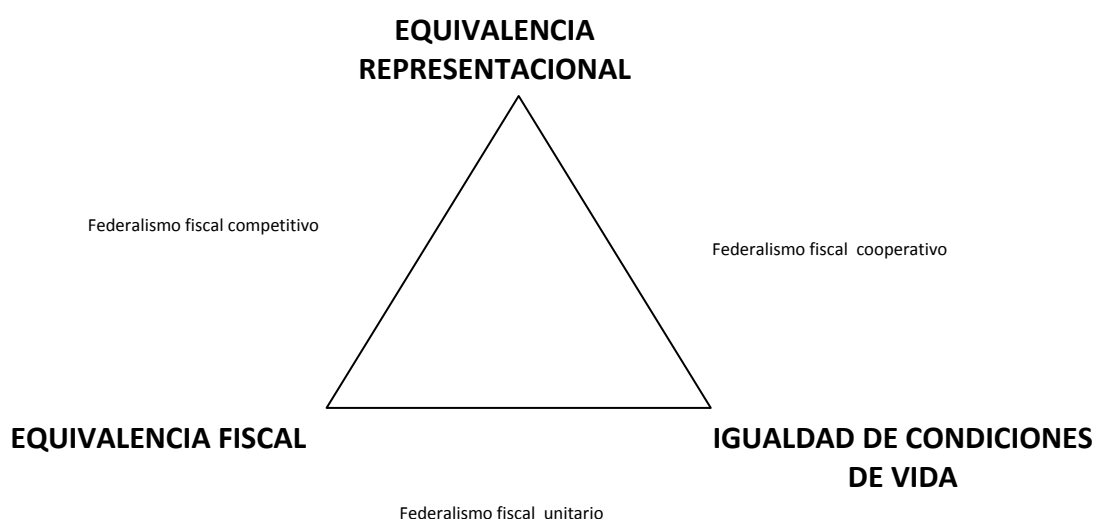
Los países suelen dividirse en dos categorías atendiendo a su configuración: los unitarios, con dos niveles de gobierno electos –central y local- y los federales, con tres, generalmente, local, regional y central. En éstos los escalones subcentrales tienen mayor grado de autonomía y menor nivel de dependencia que en los unitarios.

Desde el punto de vista teórico, son tres los objetivos que persiguen las federaciones fiscales:

1. Un reparto de poder entre los niveles de gobierno
2. Igualdad de las condiciones de vida
3. Cumplimiento del principio de equivalencia fiscal de Olson

Estos objetivos, en realidad, son ideales, y, en la práctica, parece que no pueden obtenerse más de dos simultáneamente. Veamos sino los distintos tipos de fórmulas y las equivalencias a las que responden (gráfico 1)

GRÁFICO 1. "TRILEMA" DEL FEDERALISMO FISCAL.



El federalismo fiscal competitivo se caracteriza porque cada nivel de gobierno asume de manera autónoma las competencias constitucionales establecidas, de forma que las políticas subcentrales no tienen por qué coincidir con las de otro nivel equivalente, formuladas con el fin de establecer un marco diferenciado que permita responder a las demandas concretas de la población y constituir un marco jurisdiccional propio.

En el federalismo unitario, una vez establecidas las políticas prioritarias por parte del nivel central, los poderes subcentrales se convierten en ejecutores de las mismas, quedando sólo un margen para el ejercicio de la representación democrática en los órganos que conforman una única política estatal.

El federalismo solidario, por su parte, trata equilibrar a las regiones a través de la igualación de las condiciones de vida, buscando reducir las desigualdades entre territorios, con la característica de que buena parte de los recursos que utilizan para financiar los bienes y servicios que prestan, proceden de niveles superiores de gobierno, teniendo poco peso relativo los ingresos impositivos propios.

De todos ellos tenemos ejemplos prácticos, veamos qué ocurre en la esfera europea.

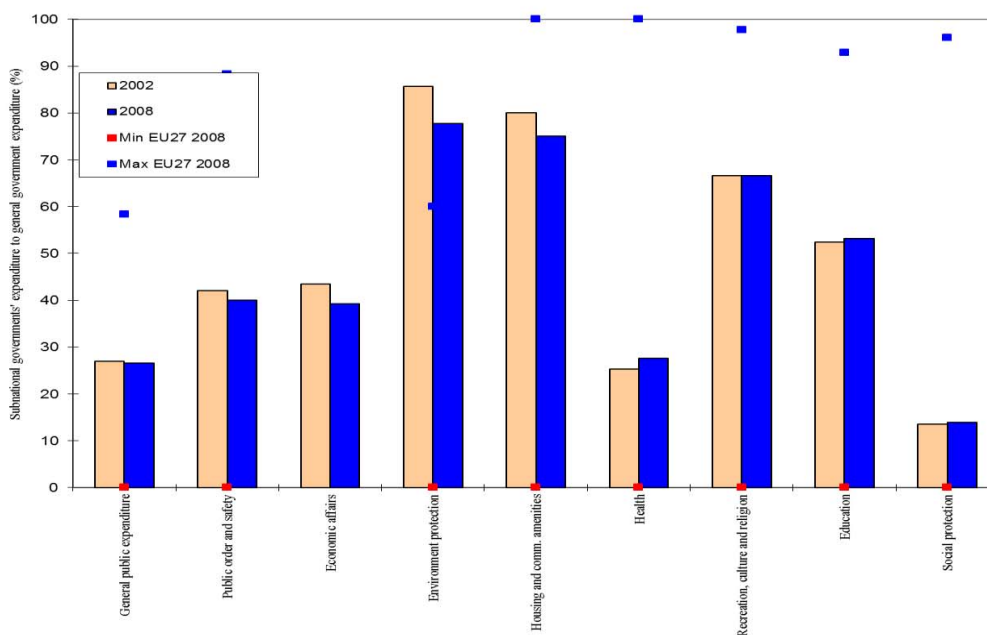
2. El federalismo fiscal. Una comparación internacional

La prescripción descentralizadora tradicional, en la literatura del federalismo fiscal, atribuye al nivel subcentral de gobierno la función de asignación de manera clara. Teniendo en cuenta que la rama “musgraviana” de redistribución de la renta y la riqueza busca corregir la propia dinámica del mercado, para evitar que se acumulen las condiciones desiguales de partida, a menudo se argumenta que ésta no ha de corresponder al escalón descentralizado de gobierno. Sin embargo, la separación neta entre ambas no es más que un artificio teórico difícil de salvar en la práctica. A menudo, en el mundo real, los sistemas descentralizados llevan a cabo políticas redistributivas, lo que resulta ser un campo muy sugerente para el federalismo cooperativo, que contempla mecanismos de coordinación de la acción pública a través de los distintos niveles de gobierno. La función estabilizadora descentralizada, puede conducir a la inestabilidad macroeconómica, al ser las haciendas locales economías abiertas, e, incluso, ante la ausencia de coordinación con otros niveles de gobierno, la consecución de efectos procíclicos. Pero lo cierto es que, en mayor o menor medida, las administraciones locales realizan políticas que tienen impacto en el ciclo, por lo que la configuración racional de cualquier gobierno debería considerarlo, y actuar no de manera aislada, sino a través de la coordinación.

La corriente normativa, junto con las teorías positivas que surgen de este precepto, prevén un reparto de funciones ordenado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y tan sólo una distribución ocasional de autoridad para aquellas tareas en las que los beneficios y los costes recaigan en distintos niveles de gobierno. Pero ¿qué ocurre en la práctica europea?

Las competencias locales se concretan en un abanico de servicios de proximidad tales como medio ambiente, seguridad, sanidad y educación básica, bienestar social, vivienda, etc., si bien, el peso relativo de cada una de ellas es desigual en cada una de las experiencias consideradas, respondiendo tanto a las circunstancias históricas y/o políticas en las que cada Estado haya participado (gráfico 2).

Gráfico 2. GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL POR TIPO DE FUNCIÓN.



FUENTE: Eurostat

Hemos de hacer distinción, a la vez, entre las competencias descentralizadas o desconcentradas, o si son originarias o delegadas¹. Los gobiernos locales del sur de Europa gozan de menos competencias originarias que los del Norte. De este modo, las entidades locales de Dinamarca, Finlandia y Holanda, asumen amplias funciones, prestando los servicios más importantes en materia social, sanitaria y educativa, que son financiadas a través del reembolso total o parcial por parte del Estado.

Para la prestación de estos servicios, en la práctica asistimos a la articulación de organizaciones territoriales desiguales, que se han ido consolidando Europa desde mediados del S. XX, con reformas locales, que se afanan en la búsqueda de su propio

¹ La desconcentración se produce cuando el Estado Central conserva sus responsabilidades y competencias para ciertas funciones, si bien son ejecutadas por los entes regionales o locales, como una suerte de sucursales del centro. Cuando hablamos de delegación nos referimos a que los entes locales son receptores de competencias y de recursos delegados. Podemos hablar de un esquema principal-agente, adoptando el centro el papel de principal y las entidades locales, de agente.

punto de equilibrio entre la necesidad de una gestión de proximidad y la configuración de entidades de talla suficiente para asegurarla. Ciertos estados ha optado por la homogeneidad en el ámbito local, mientras otros, como los federales y algunos unitarios, prefieren diversidad de estructuras, poniéndose de relieve las palabras de Ostrom “...la administración no estará preocupada por la simplicidad y simetría, sino por la diversidad, variedad, sensibilidad de las preferencias de los electores...” (CADAVAL, 2.004).

En la configuración administrativa territorial europea de los 27, podemos distinguir países con una estructura en dos niveles de gobierno local, mientras otros han articulado un escalón subcentral (cuadro 1). Por ejemplo, la herencia napoleónica ha hecho sobrevivir en Portugal las *freguesias* como un nivel gubernamental a escala inframunicipal, situación distinta a la que reflejan los países de tradición británica. Así, en ciertas zonas de Inglaterra conviven las *unitary authorities* en las zonas rurales, junto con los *districts* en el resto del territorio, con diferentes organizaciones administrativas para Escocia, Gales o la región de Irlanda. En los países latinos, sobre todo aquellos que se han denominado “regionalizados”, coexisten, en el seno de una misma categoría de colectividad local, diferentes entes con perfiles disímiles. Por otra parte, el modelo local de los países federales, se define a través de una organización delimitada por los estados federados. Alemania, por citar uno de ellos, distribuye su acción pública en 16 estados federados organizados en dos niveles de entes locales, al igual que Bélgica. Mientras, Austria, por su parte, con 9 estados, tiene un solo escalón local.

Es evidente que cada sistema nacional cultiva sus particularidades, que se ven acentuadas con la última fase de reformas territoriales, tendentes a una “racionalización” de las entidades locales. En la primera oleada, algunos países optaron por la creación de municipios grandes -desde el punto de vista territorial y demográfico- a través de las fusiones, lo que se llamó la “estrategia del norte de Europa”, mientras otros mantuvieron la “estrategia del Sur”, conservando el formato municipal heredado, y creando fórmulas de cooperación intermunicipales para ayudar a los municipios en el ejercicio de sus competencias. La estructura administrativa resultante de estas reformas es la que se recoge en el cuadro 1, donde vemos que hay más de 91.000 colectividades locales y regionales, tres estados con estructura federal – Alemania, Austria y Bélgica-, dos estados regionalizados –España e Italia- y 22 estados unitarios. Además, algunos tienen una organización heterogénea sobre su territorio como Portugal, Reino Unido o Finlandia.

CUADRO 1. NIVELES DE GOBIERNO EN LOS PAÍSES DE LA UE

	NIVELES DE GOBIERNO		
	1º NIVEL	2º NIVEL	3º NIVEL
ALEMANIA (Estado federal)	11.553 municipios y ciudades distrito	301 distritos rurales	16 Estados federados
AUSTRIA (estado federal)	2.357 municipios	84 Distritos políticos	9 Estados federados (Bundesländer)
BÉLGICA (Estado federal)	589 municipios	10 provincias	3 regiones federales
BULGARIA	263 municipios	28 provincias	
CHIPRE	379 municipios	6 distritos ²	
DINAMARCA	98 <i>kommuner</i>	5 regiones ³	
ESLOVAQUIA	2.930 municipios	79 distritos (<i>okresy</i>)	8 regiones (<i>kraje</i>)
ESLOVENIA	193 municipios		
ESPAÑA (Estado cuasi-federal)	8.112 municipios	50 provincias	17 Comunidades Autónomas, 2 de las cuales tienen régimen foral
ESTONIA	226 municipios	15 condados (<i>maakond</i>)	
FINLANDIA	336 municipios	20 provincias	6 regiones (de las cuales 2 cuentan con un estatuto especial de autonomía, Kainuu y Aland)
FRANCIA	36.697 municipios	101 departamentos	27 regiones
GRECIA	325 municipios ⁴	13 regiones	
HUNGRÍA	3177 municipios	19 condados	
IRLANDA	114 consejos locales	29 condados	8 regional authorities
ITALIA (Estado cuasi-federal)	8.094 municipios	110 provincias	20 regiones, de las cuales, 5 tienen estatuto especial
LETONIA	110 municipios 9 "ciudades republicanas" o <i>Republikas pilsētas</i>	39 distritos	7 ciudades autónomas
LITUANIA	60 municipios	10 regiones (<i>apskritis</i>)	
LUXEMBURGO	106 municipios	3 distritos	12 cantones
MALTA	68 consejos locales	3 regiones	
PAÍSES-BAJOS	418 municipios	12 provincias	
POLONIA	2.479 municipios	379 distritos	16 regiones
PORTUGAL	308 municipios 4.257 freguesías	2 regiones autónomas (Madeira y Azores)	
REINO UNIDO	406 autoridades locales: - Inglaterra: 2 niveles de administración local, los <i>county councils</i> y los <i>district councils</i> - Gran Londres: 32 district councils City de Londres	28 distritos	- País de Gales: <i>Regional Assembly</i> - Escocia <i>Scottish Parliament</i> - Irlanda del Norte: <i>Regional Assembly</i>

² Los distritos están gobernados por un representante del gobierno central

³ En el año 2005 se produce una reforma, que convierte las 14 anteriores AMT en 5 regiones.

⁴ Grecia ha vivido una reducción significativa de municipios a través de la fusión, después de la reforma organizativa que ha llevado a cabo en el año 2010

	Grater London Authority - Irlanda del Norte: 26 distritos - Escocia 32 councils - Gales 22 "autoridades unitarias"		
REPÚBLICA CHECA	6.249 municipios	14 regiones	
RUMANÍA	3.181 autoridades locales	41 distritos (judete)	
SUECIA	290 kommuner 2.512 parroquias	20 provincias, con 4 regiones piloto	

FUENTE: Elaboración propia.

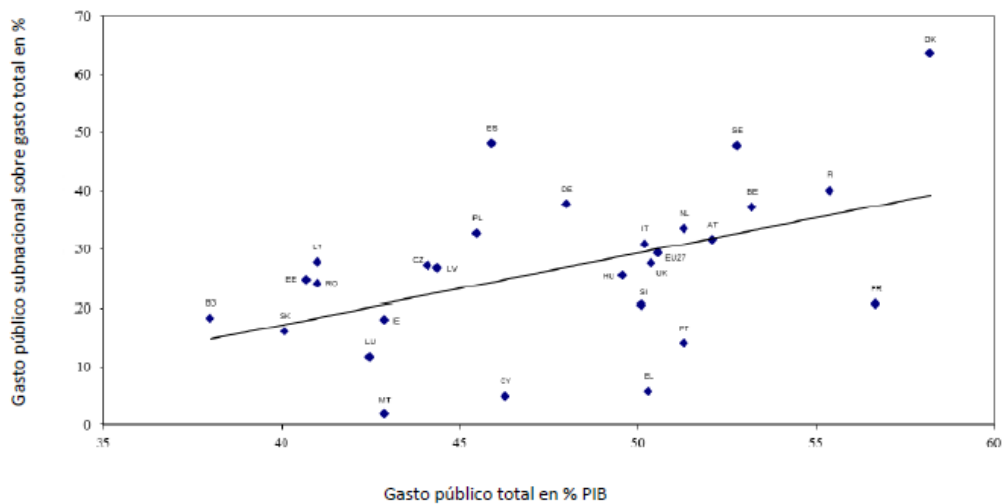
Sin embargo, la descentralización, como reparto de autoridad entre los distintos niveles de gobierno, es un concepto de mensurabilidad intrínsecamente complejo. Los niveles de gobierno nos dan una idea del grado de descentralización de cada país, pero esto no es suficiente. Ni siquiera la medida de los ingresos y los gastos asumidos o realizados por cada escalón de gobierno, refleja la transferencia "real" de autoridad o poder, ni permite ver la capacidad de decisión que las entidades locales tienen en torno a las responsabilidades que les son atribuidas (BAHL y LINN, 1992). Porque, aunque las funciones estén repartidas entre niveles de gobierno, el grado de decisión y responsabilidad dependen, no sólo de la capacidad de gasto, sino también de la forma de realización del mismo, el modo de financiación, etc. No es neutral, pues, que la descentralización esté fundada en la financiación con ingresos propios, que en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. En este caso, tampoco es indiferente el uso de las transferencias condicionadas o incondicionadas. Así, pues, a menudo, con lo que nos encontramos es con una "descentralización parcial", que no se ve reflejada en la configuración administrativa de cada país, sino que merece un estudio y una reflexión más profundos. Muchas veces, los gobiernos centrales o intermedios utilizan la descentralización parcial, mediante el traspaso de fondos específicos a la hacienda local, donde el único papel que juega es el de una agencia de política estatal o regional, más que el correspondiente de prestador de bienes y servicios públicos en aras a su autonomía.

La descentralización de los gastos.

Sin ignorar esta realidad, es inevitable, no obstante, recurrir a variables fiscales para tratar de aproximarnos, al menos, al grado de descentralización de los países estudiados. De acuerdo con los datos recogidos en el cuadro de funciones

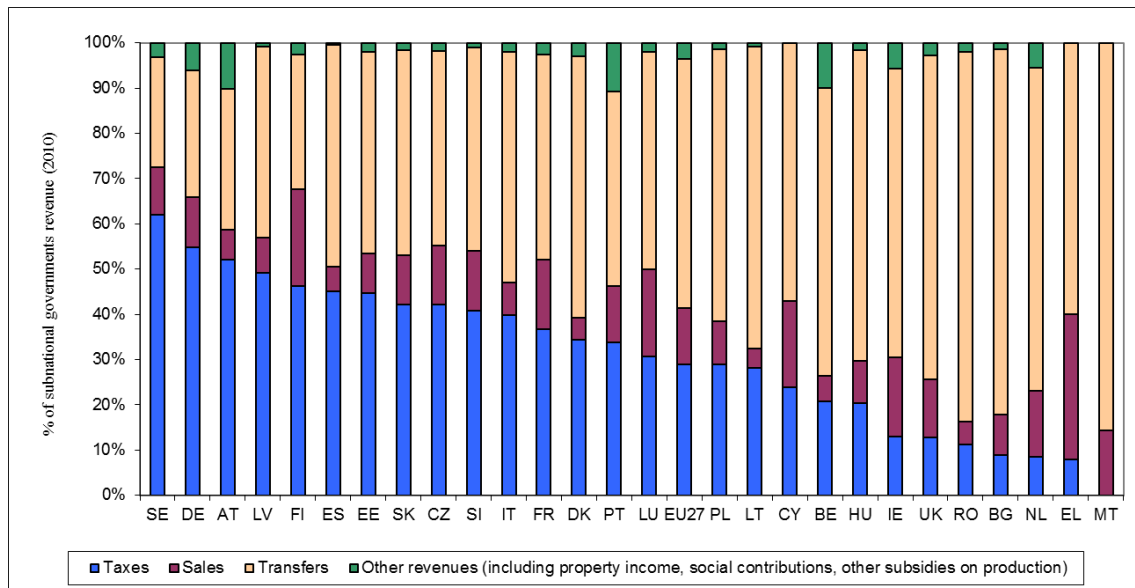
correspondientes a los gobiernos subnacionales en la UE y el gráfico 1, podemos afirmar que las responsabilidades de gasto mudan dependiendo de la estructura de Estado –unitario o federal-. Si seguimos el esquema de Prud’homme (1995) podemos clasificarlos como modelos impuros y asimétricos de descentralización, caracterizados porque los gastos están más descentralizados que los ingresos, lo que hace a las haciendas locales dependientes financieramente, cubran su desfase con transferencias procedentes de niveles superiores de gobierno, poniéndose así de manifiesto el desequilibrio entre las responsabilidades de gasto y las capacidades de ingreso (ver gráficos 3, 4, 5).

Gráfico 3. % GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL SOBRE EL GASTO PÚBLICO TOTAL SOBRE PIB



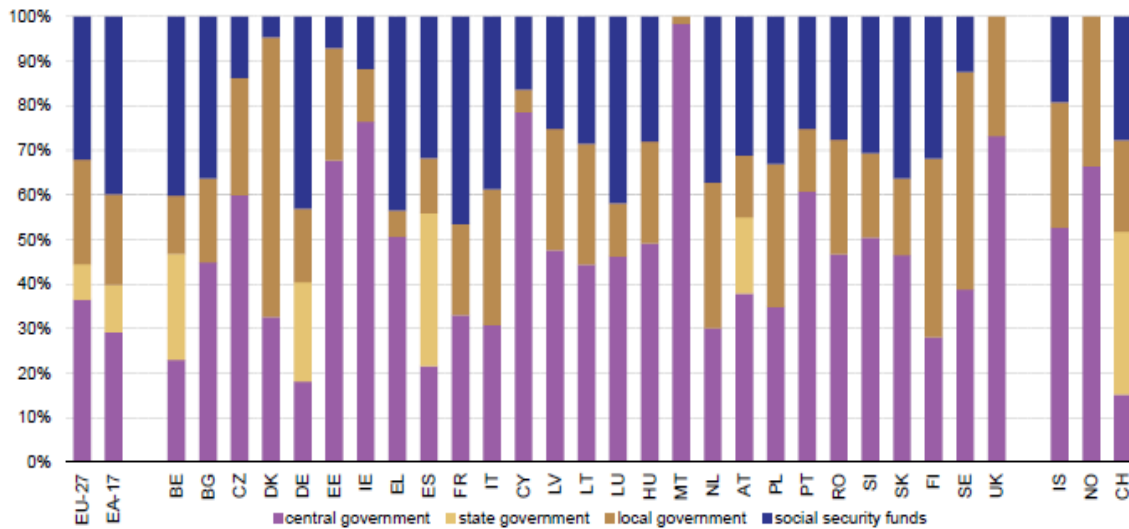
FUENTE: Eurostat. Elaboración propia

Gráfico 4. FUENTES DE RENTA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



FUENTE: Eurostat

Gráfico 5. % Participación de los niveles de gobierno en el gasto total consolidado del Sector Público.



Fuente: Eurostat

De estos mismos datos podemos concluir la mayor importancia relativa de las haciendas locales en los países unitarios, frente a los federales, consecuencia lógica de la falta de un nivel intermedio. Llamamos la atención los países nórdicos, en los que las autoridades locales desempeñan un papel fundamental, como vemos, por ejemplo, en

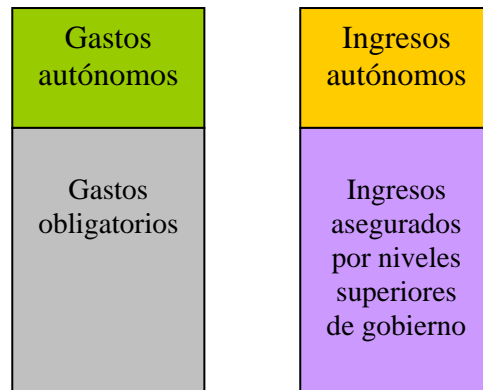
el caso de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega o Países Bajos, donde los municipios han asumido la prestación de servicios públicos que van desde la educación hasta la atención a la tercera edad, sanidad, etc., propios de los gobiernos federados. Las estructuras locales relativamente más débiles son las de Malta, Chipre, Luxemburgo o Portugal. En los países federales o cuasi-federales, la participación del nivel regional en los gastos totales es muy significativa, véase, por ejemplo, Bélgica, Alemania, Australia y España.

La descentralización del ingreso

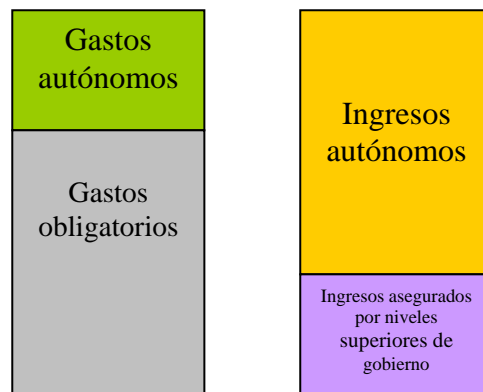
La descentralización de las competencias de financiación está basada en un sistema complejo de impuestos, transferencias y préstamos, fruto de las numerosas reformas que se han ido produciendo a lo largo del tiempo, y del ámbito socio-político en el que se hubieran producido. Frente al incremento de las funciones y, especialmente, una demanda sesgada hacia los servicios sociales, los gobiernos locales en Europa tienen doble restricción en su acción, por un lado, están las limitaciones legales a las competencias y, por el otro, las restricciones presupuestarias, es decir, su falta de capacidad para incrementar los medios financieros. Esta realidad genera preguntas alrededor de la autonomía fiscal, especialmente para las entidades locales pequeñas, y la equidad entre territorios. A pesar de los diferentes modelos de financiación local en Europa, podemos notar una cierta convergencia, si bien, con diferencias importantes. Dentro de los elementos comunes, destacar los impuestos locales propios que gravan, sobre todo, los bienes raíz. El sistema de transferencias está también muy extendido, al igual que el endeudamiento. Sin embargo, aquí observamos mayores diferencias según los países, de acuerdo con el grado de descentralización del Estado sobre los modos de financiación de los gobiernos locales o la libertad de gestión. Para comparar estos modelos, no podemos partir de la construcción de un sistema de financiación local ideal porque, a menudo, éstos han de ser únicos y no “trasladables”, ya que además de los factores económicos, han de tenerse en cuenta los socioeconómicos que los caracterizan.

Desde el punto de vista teórico, podríamos resumir en cuatro los modelos de financiación local. Si representamos, por un lado, los gastos autónomos, los obligatorios, los ingresos autónomos y los asegurados por el nivel/niveles superior/superiores de gobiernos, tendríamos la posibilidad de:

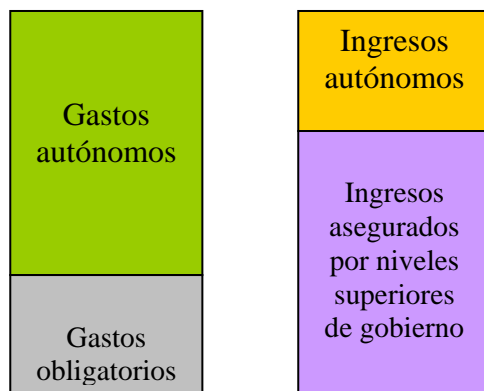
1. Un modelo de desconcentración financiera, donde las entidades locales se limitan a prestar servicios obligatorios, los cuales son cubiertos por un nivel de gobierno superior, y sólo los gastos autónomos, son financiados por ingresos propios. Este esquema es seguido por los municipios alemanes, ingleses y húngaros, fundamentalmente.



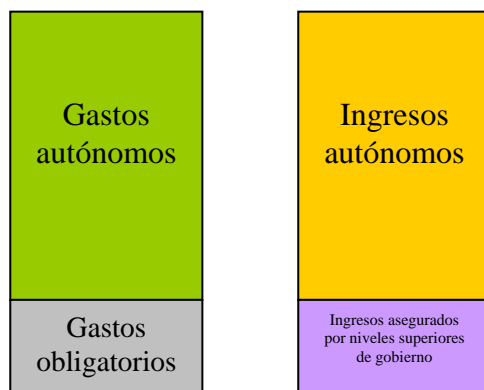
2. Descentralización financiera. Este sistema de autonomía fiscal es propio de países como Francia o Bélgica. Las entidades locales tienen una gran libertad para determinar la naturaleza y el alcance de sus recursos fiscales, al lado de gastos obligatorios importantes, en términos relativos.



3. Autonomía presupuestaria completa, que se produce cuando las entidades locales se benefician de un margen de maniobra en la elección y el reparto de sus gastos, mientras sus ingresos son ampliamente asegurados por los niveles superiores.



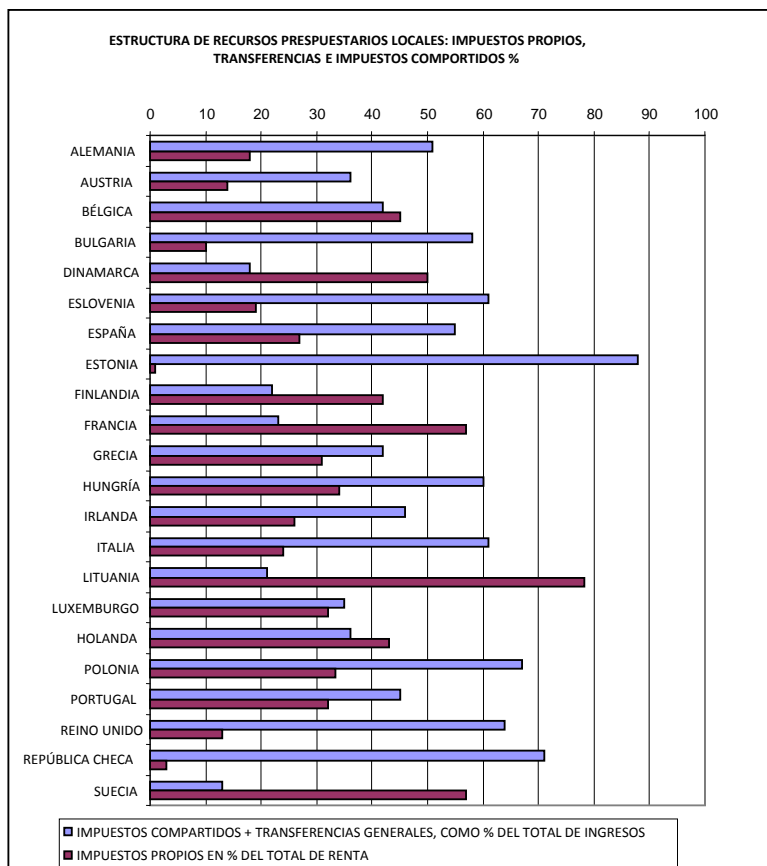
4. Autonomía financiera completa. Las entidades locales se benefician de un elevado grado de autonomía, tanto en la determinación del volumen y de los recursos de su financiación, como en la elección de sus gastos.



La evidencia empírica nos muestra que la mayor parte de los ingresos locales propios se caracterizan por una baja elasticidad-venta, si bien, la composición de los modelos de financiación es relativa a la composición de sus propios impuestos, transferencias y participación en ingresos de niveles superiores de gobierno. En el cuadro siguiente, comparamos los dos tipos de recursos, para los países de los que se disponen de datos. Así, los ingresos propios superan a las transferencias y participación en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia, en más de un 40% del montante total presupuestario, por lo que podríamos afirmar que las subvenciones que reciben tienen un papel de nivelación o igualación, así como compensación por determinados gastos. Esta composición permite a las autoridades locales decidir su propia política fiscal. En el otro extremo, nos encontramos con municipios dependientes de otros niveles de gobierno, con más dificultades para obtener recursos e implantar sus propias políticas de ingresos y gastos.

Por lo que respecta a la estructura de tributos propios, todos ellos disponen de un impuesto sobre la propiedad, considerado adecuado, desde el punto de vista teórico, por su fácil localización de la base imponible. Si bien, su recaudación impositiva depende, en buena medida, del registro y actualización de los inmuebles, lo que todavía no se ha conseguido en algunos países de Europa central y oriental. Menos frecuente es la financiación a través de impuestos sobre la renta, que utilizan los países nórdicos y Suiza. En Alemania, Austria, Hungría o Polonia, su uso es compartido. Más habitual es la exacción de impuestos relacionados con la actividad económica, si bien, esta tendencia está cambiando en los últimos años, debido a distintas medidas de política económica aplicadas, como ha ocurrido en Francia, Alemania y España. Entre las alternativas que han surgido, cabe destacar, los contratos de colaboración público-privados, inspirados en el modelo británico (PFI) de 1992. Sin embargo, esta fórmula no siempre ha dado buenos resultados, y los argumentos en contra pesan más que las razones a favor.

GRÁFICO 6. ESTRUCTURA DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS LOCALES



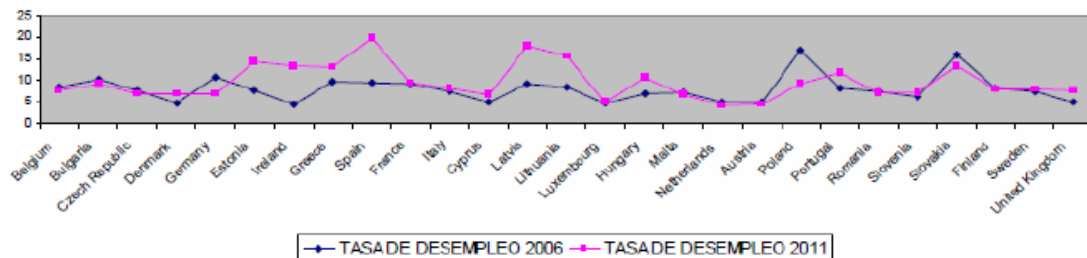
FUENTE: OCDE. Elaboración propia

3. El impacto de la crisis financiera en el federalismo europeo

Los gobiernos locales europeos están sufriendo, de manera especial, la crisis económica que estalló en el año 2007. ¿Cómo les ha afectado?, ¿qué medios se han puesto para intentar amortiguar el impacto?, ¿cuáles han sido los cambios en los ingresos y los gastos públicos derivados de esta situación?. A estas preguntas trataremos de dar respuesta a lo largo de este apartado.

El Banco Mundial prevé una contracción del 0,1% de la economía de la UE, que sigue a más de cinco años de recesión, si bien, con diferencias importantes entre países. La crisis que comienza con la explosión de la burbuja inmobiliaria, primero en EE.UU. y luego en distintos países de Europa, vino acompañada por una caída con efecto dominó de determinadas entidades bancarias. Todo ello ha afectado, de modo directo o indirecto, a las administraciones públicas y, en concreto, de forma especial a las entidades locales. Así, por ejemplo, muchas de ellas pierden parte de sus propiedades en bancos como Dexia, pérdida de reservas y devaluación de fondos de pensiones en los que participaban, acompañados de mayores dificultades para obtener crédito para inversión, un mayor coste de la deuda, etc.

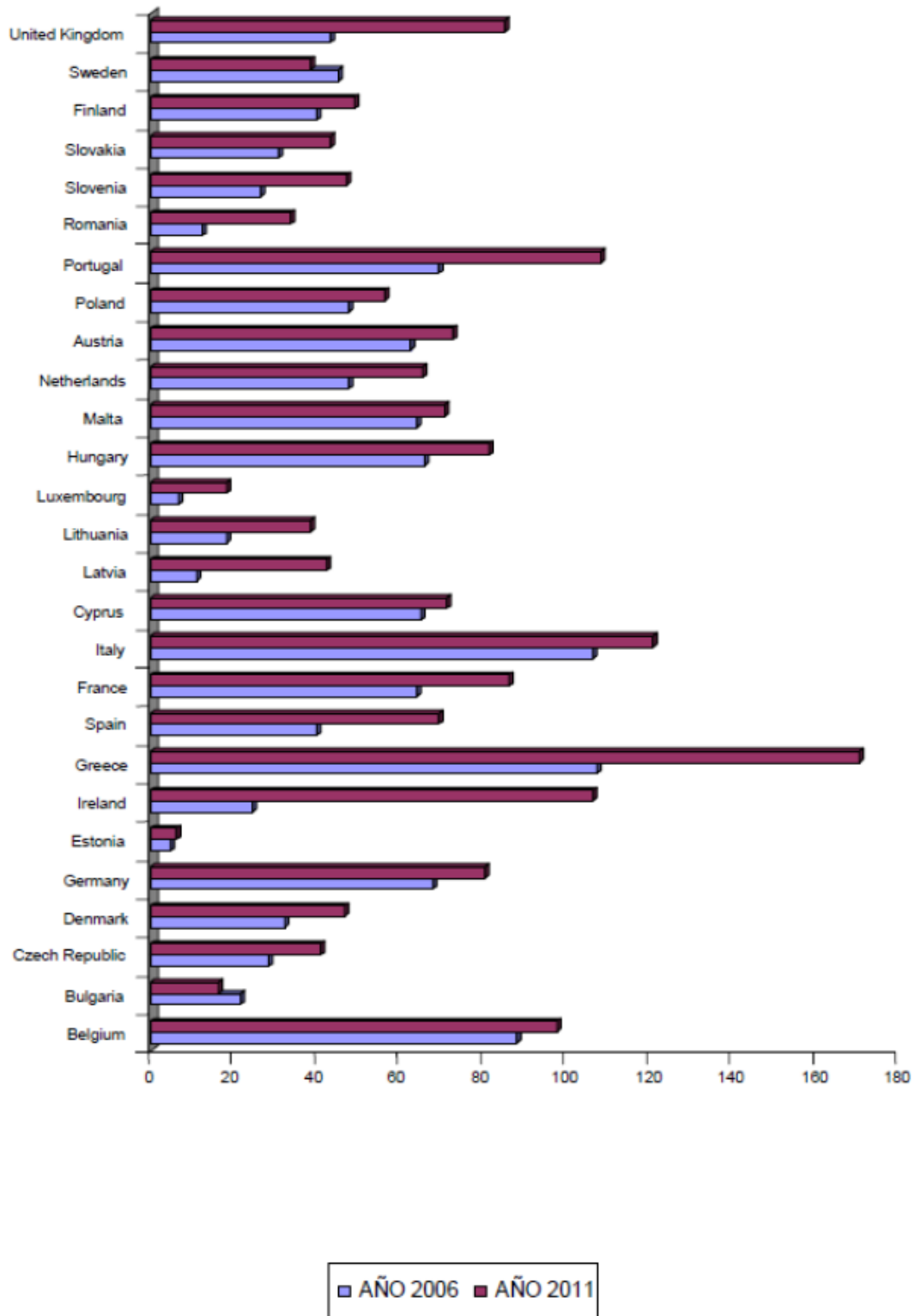
GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DESEMPLEO 2006-2011



FUENTE: Eurostat. Elaboración propia

El colapso de los mercados de los bienes raíces ha tenido efectos devastadores en el sector de la industria de la construcción en Europa y ha conllevado a un incremento del desempleo (ver gráfico 7) –de manera más virulenta allí donde su peso era mayor-, una caída de la producción industrial, del comercio internacional, etc., lo que ha llevado a los presupuestos públicos a un importante incremento de déficit, derivado de las contracciones resultantes de un menor ingreso y un mayor coste derivado de la deuda y asistencia social.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN % PIB

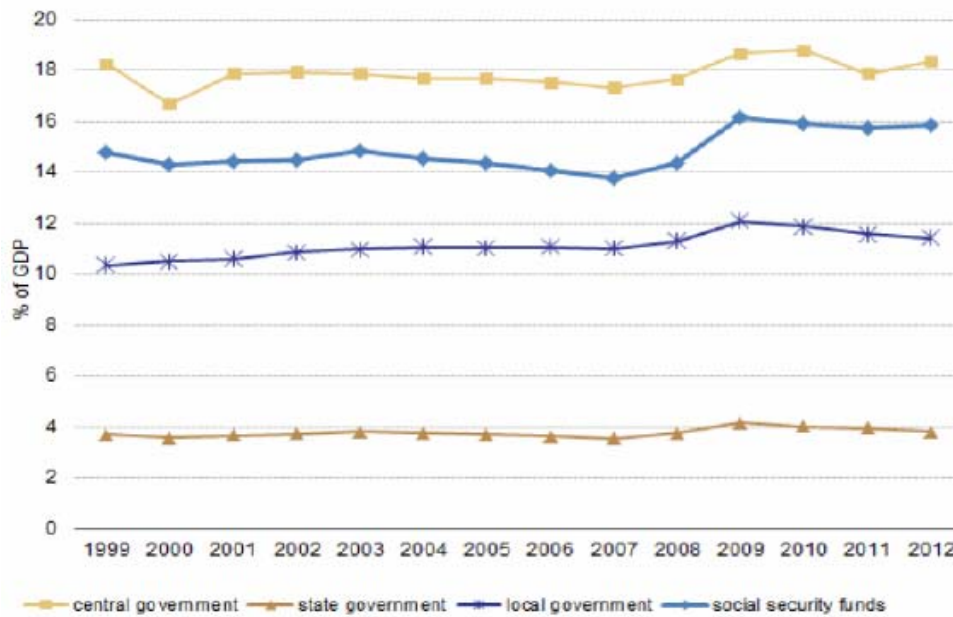


FUENTE: Eurostat. Elaboración propia

La bajada de ingresos y el incremento de gastos hacen necesaria la contracción, aunque su magnitud y tiempo son diferentes en función del país. Las respuestas a esta

situación son variadas, si bien, todas ellas van encaminadas a aliviar la presión sobre los presupuestos locales, que tienden a modificar el esquema de relaciones financieras entre administraciones para reducir los poderes atribuidos a las entidades locales e incrementar sus ingresos vía impositiva y a través de la búsqueda de una mayor eficiencia en la prestación de los servicio públicos.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN % PIB



FUENTE: Eurostat

Si echamos un vistazo a lo sucedido en los ingresos y gastos públicos, haciendo distinción entre los países unitarios y federales, apreciamos las discrepancias que se promueven. En términos de ajuste, la crisis se ha notado más en los segundos, dado que los primeros han hecho uso de las transferencias, incrementando el grado de desequilibrio vertical, mientras, en los federales, se han aplicado de manera tajante los recortes en transferencias y una reducción de los gastos, alcanzando una mayor eficiencia asignativa.

GRÁFICO 10. TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE INGRESOS Y GASTOS EN PAÍSES UNITARIOS

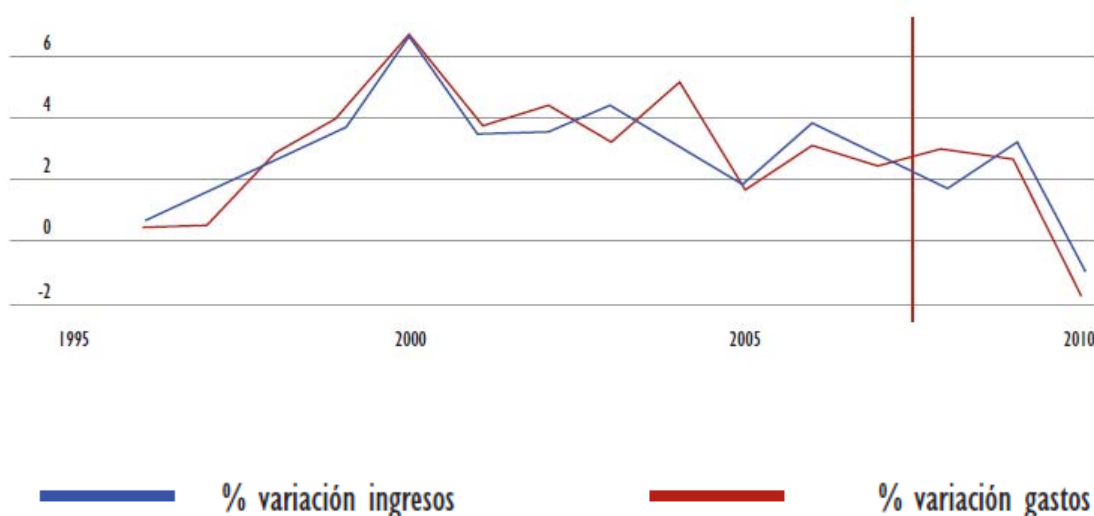
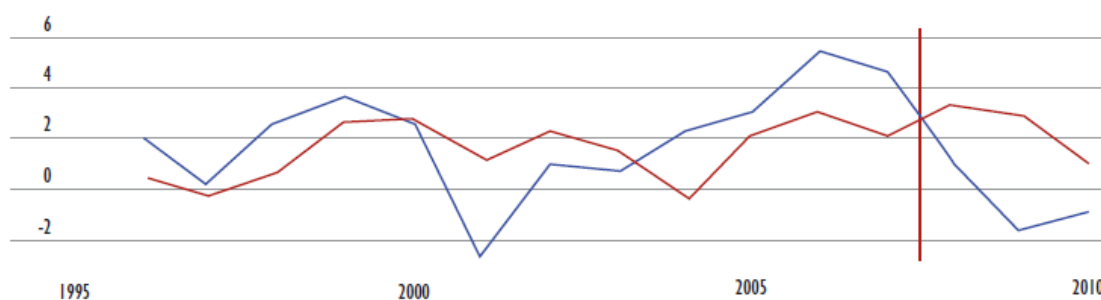


GRÁFICO 11. TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE INGRESOS Y GASTOS EN PAÍSES FEDERALES



Fuente: Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012

En el gráfico anterior podemos ver cómo los gobiernos locales de los estados federales amplían el nivel de gasto, financiándolo vía déficit, mientras, los unitarios ajustan antes los gastos para no incurrir en déficit, lo que les permite, en la actualidad, llevar a cabo menos ajustes. Sin embargo, la distinción entre federal o unitario no ha sido el factor fundamental que ha incidido en el patrón de ingresos y gastos públicos, sino que el impacto de la crisis ha variado, fundamentalmente, en función de la gravedad de la recesión en cada país, de su situación previa, así como de las respuestas que cada uno ha sabido dar. Pese a ello, al contrario de lo que ha ocurrido en EE.UU., la vulnerabilidad de las bases imponibles de los impuestos locales al cambio económico no ha sido tan marcada. En algunas ciudades estadounidenses, la recaudación del impuesto sobre los bienes inmuebles cae de manera significativa, al evolucionar la base imponible de acuerdo con el valor de mercado. En Europa, la

operativa es diferente, y los impuestos sobre la propiedad evolucionan en función de un valor fijo, como el valor catastral en España. Esto evita la existencia de un impuesto dinámico, pero proporciona estabilidad en la recaudación en tiempos de crisis. Pero no ha ocurrido así con todos los impuestos. El impuesto sobre las actividades económicas, se ha visto más afectado, no sólo por la caída de la actividad, sino también por la presión empresarial y las reformas locales que se han llevado a cabo, que apuestan por su reducción o desaparición, compensando a las entidades locales con una transferencia más, con las implicaciones negativas que esto tiene en el ámbito de la responsabilidad fiscal. Son conocidas estas prácticas en el caso de España, pero también en Francia e Italia. Los ingresos sobre las ventas y sobre la renta cayeron de manera significativa, siendo los más vulnerables a las recesiones económicas y dependientes de la idiosincrasia local. Junto con ellos, las transferencias de los niveles superiores de gobierno que, frecuentemente, evolucionan en función de los anteriores. Si bien, no todas las entidades locales han sufrido por igual esta evolución. En los países nórdicos, por ejemplo, han compensado estas caídas de ingresos con medidas anticíclicas.

Por el lado del gasto, las reformas más importantes llevadas a cabo afectan a las funciones básicas de los gobiernos locales, habiendo aprovechado muchos países para simplificar y racionalizar su estructura de gobierno en aras de la eficiencia. En algunos casos, ésta se persigue a través de la “recentralización” de servicios, en otros, con la reordenación administrativa local, bien sea a través de la fusión, creación de entes supramunicipales, o cualquier otra forma de colaboración que se produzca.

4. Las reformas en Europa: reordenación y simplificación de las estructuras locales

Las reformas más importantes adoptadas afectan a las funciones principales de la descentralización fiscal, estando relacionadas con el gasto y los ingresos a nivel subnacional. Las políticas anticíclicas de los gobiernos centrales derivan en el declive de los ingresos locales a través de la participación en los ingresos del Estado. Además, los niveles subnacionales de gobierno han adoptado medidas para compensar la caída de los ingresos, incrementando los tipos impositivos de los impuestos especiales, sobre la propiedad, la renta o los impuestos indirectos, como ha sido el caso de Francia, Italia,

España, Portugal, Suecia o Reino Unido. Otros han introducido cambios en la estructura tributaria, recuperando impuestos que se habían abolido años atrás, como es el caso del impuesto sobre la propiedad en Italia.

Acompañando a esta reestructuración de ingresos, muchos países han aprovechado la coyuntura económica para simplificar su estructura vertical de gobierno, tratando de reducir los gastos. El primero en romper con la “estrategia del Sur” fue Grecia, en el año 1997, desvinculando sus reformas de la voluntariedad que caracterizó a las anteriores, impulsando una legislación vinculante y coercitiva, a partir de la cual se redujo el número de municipios en un 80%. En el año 2010, el programa *Kallikratis* llevó a cabo una reconstrucción administrativa local, que dejó en 325 los municipios, (1/3 de los existentes hasta el momento) y 13 regiones que remplazan a las anteriores, y constituyen un segundo nivel local de gobierno, con un consejo y un presidente elegido directamente por los ciudadanos.

En Portugal, al igual que en Grecia, la Troika ha establecido condiciones para la reforma de los municipios que se traducen en nuevas competencias delegadas por parte del Estado, tanto a los municipios como a los gobiernos intermunicipales, con un incremento en sus medios financieros. Como contrapartida, se prevé la reducción de más de 1.500 freguesías, sobre las 4.259 existentes.

Las otras “estrategias del sur” siguen la línea anterior. En Italia, el gobierno tecnocrático de Mario Monti puso en marcha un programa de ajustes fiscales destinado a reducir el déficit y la deuda y a mejorar la eficiencia del sector público, que afectó de manera singular a la autonomía de los gobiernos locales, a través de recortes en subvenciones y la obligación de recaudar fondos adicionales para contribuir a la financiación del presupuesto estatal. Además, se ha recuperado el impuesto sobre patrimonio residencial, que había abolido el gobierno de Berlusconi.

El proyecto de supresión de los municipios de menos de 1.000 habitantes, que figuraba en el plan de austeridad de 2011, parece abandonado, al igual que el de la supresión de las provincias, impulsando la colaboración intermunicipal, sin demasiado éxito práctico.

Mención aparte merece la reforma territorial francesa, aprobada por ley del 16/12/2010, “*Loi de réforme des collectivités territoriales*”, cuyo objetivo fundamental es, una vez más, la racionalización y el refuerzo de la carta de intermunicipalidad, a

través de una simplificación del “milhojas territorial”. Para ello, se prevén varias acciones:

- la primera, una redefinición y simplificación de los consejos regionales y generales;
- la elección por sufragio universal directo de los representantes municipales en los órganos legislativos de los EPCI (*établissements publics de coopération intercommunale*) con fiscalidad propia;
- la creación de una nueva categoría de EPCI, las metrópolis y de una nueva reagrupación de los EPCI, los polos metropolitanos⁵;
- una nueva forma de fusión, que reemplaza a la prevista en la Ley Marcellin, que aborda este aspecto mediante la creación de nuevos municipios “*commune nouvelle*”, fruto de la unión de entidades contiguas o pertenecientes a un mismo EPCI, a petición de todos los consejos municipales implicados, o de una mayoría cualificada, previa consulta a la población. Estos nuevos municipios no eliminan por completo a los anteriores, sino que pueden seguir funcionando bajo la forma de “*communes déléguées* » ;
- la conclusión del mapa de intermunicipalidad, a partir de 31/12/2011, con el establecimiento de esquemas departamentales de cooperación intermunicipal, diseñados para alcanzar el objetivo de racionalización intermunicipal, buscando la cobertura integral del territorio por los EPCI fiscalidad propia, y reforzando la coherencia, a través de la creación, fusión o disolución de las fórmulas previas de colaboración intermunicipal⁶.
- Finalmente, la eliminación de los *pays* como fórmula de colaboración, si bien, los existentes continúan hasta su vencimiento.

En definitiva, esta reforma prevé que en el año 2013, más de 2/3 de los departamentos se adhieran a un esquema de cooperación intermunicipal (SDCI), que

⁵ Se contempla que puede tener estatuto de metrópolis los EPCI de más de 500.000 habitantes y las *communautés urbaines*. Los polos metropolitanos reagrupan a los EPCI a fiscalidad propia, formando un conjunto de más de 300.000 habitantes, donde, al menos uno, deba tener más de 150.000.

⁶ La finalidad última radica en la cobertura integral del territorio por los EPCI a fiscalidad propia, lo que supone garantizar agrupaciones de, al menos, 5.000 habitantes, excepto en las zonas de montaña.

permita incrementar los perímetros de colaboración y ensanchar la ya existente, agrupando las últimas comunas en los entes de fiscalidad propia, con la consecuente reducción del número de entidades intermunicipales y de los sindicatos de comunas.

En Luxemburgo está en marcha un proceso de fusión que pretende reducir el número de municipios hasta los 71 en el año 2017. Reino Unido abolió las agencias de desarrollo regional y otros departamentos relacionados con la vivienda, que han asumido, en parte, los gobiernos locales y también el gobierno central.

En Irlanda se han fusionado más de 20 organismos locales, mientras, en Noruega, el gobierno central promueve la fusión de los más pequeños, como consecuencia del aumento de competencias en sanidad y servicios sociales que se producen después de la reforma del año 2010.

El caso español

En España se ha anunciado un plan de racionalización municipal, consecuencia de la existencia de demasiados órganos de gobierno local y un cierto solapamiento de competencias, que contempla, entre otras cosas, un replanteamiento del mapa administrativo, con especial atención a las entidades con menos de 5.000 habitantes – el 84% del total-, y una modificación del artículo 25 la Ley Reguladora de Haciendas locales, reconsiderando el papel de las provincias en los municipios con menos de 20.000 habitantes. El objetivo debiera ser la búsqueda de la eficiencia, tanto desde el punto de vista económico como político.

Un reciente estudio del Consejo de Europa establece que el tamaño mínimo municipal para la correcta prestación de servicios públicos está en los 10.000 habitantes. En nuestro caso, los números nos alejan mucho de esta realidad y la consecuencia directa es la carencia de una administración profesional capaz de llevar a cabo las funciones básicas, que falla en aspectos claves como el control financiero, por ejemplo. Así, pues, la prestación de servicios a un coste mínimo requiere de un tamaño superior al actual. En esta línea va la reforma propuesta en estos momentos, al menos en la exposición de motivos.

El gobierno ha planteado medidas para delimitar las competencias, tratando de hacer explícita la distinción entre las competencias “propias” y las impropias, de tal manera que sea sencillo ajustar la financiación a las primeras y dejar en manos de los dirigentes municipales la asunción de las segundas. A la vez, se ha planteado la

racionalización organizativa, basada en el cálculo del coste estándar de prestación de servicios y su comparación con el coste real. De acuerdo con el anteproyecto sólo los municipios eficientes podrán seguir prestando los servicios de manera autónoma. En caso contrario, es decir, si el coste de prestación supera al estándar, y si el municipio tiene menos de 20.000 habitantes, la competencia será traspasada a la Diputación provincial, lejos de su supresión, como en principio parecía. El control financiero y la profesionalización de la gestión son los otros aspectos que pretenden mudarse, pero, hasta el momento, no gozan de mucha concreción práctica.

Así, pues, algo parece moverse en torno al mundo local, si bien la reforma que está siendo objeto de discusión, no pone el acento en los aspectos más importantes, haciendo que la dialéctica entre la democracia política y la eficiencia económica siga alimentando el fraccionamiento municipal, sin atender los aspectos básicos de la colaboración y fusión municipal.

5. Conclusión

La crisis económica ha golpeado Europa de una manera especial y, con ella, a todas las administraciones públicas. Los ingresos se han desplomado, las necesidades de gasto se han incrementado, y todo esto dentro de un escenario de austeridad que desconocíamos o habíamos olvidado, que permite poco margen de maniobra a los gobiernos, y que hace replantear sus políticas y agudizar las reformas para tratar de alcanzar el tan deseado equilibrio presupuestario a través de la eficiencia.

Sin embargo, a pesar de que el objetivo es conjunto, las respuestas a la crisis son variadas, sin obviar que las realidades de los países no son coincidentes. Así nos encontramos con propuestas de reforma de la administración pública que vienen gestándose desde hace años, mientras, otras, han tenido que realizarse de manera abrupta, impuestas por las condiciones de la *Troika* y las necesidades urgentes de respuesta. Todas ellas tendentes a un aumento de la cooperación intermunicipal, a una intensificación de las fusiones de municipios, a una transformación del nivel regional de gobierno, en definitiva, a una búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos.

Las últimas noticias que tenemos sobre la estrategia española hacen pivotar a la reforma sobre la realidad existente del municipio y la provincia, olvidándose de una

transformación local en profundidad. Las referencias en la experiencia comparada para escoger el camino acertado y evitar los fracasos parecen no ser suficientes para la transformación de la realidad local que, bien planteada, ayudaría a aliviar la mala situación por la que estamos atravesando.

BIBLIOGRAFÍA

- BELLEY, S. (2.002): “Des Communautés Urbaines aux Communautés Métropolitaines : Quelles Innovations Institutionnelles ? », *Organisations et Territoires*, vol. 11, nº3, pp. 51-57.
- BELLEY, S. (2.003) : « La Gouvernance Régionale : Vers une Coordination Multisectorielle Responsable », *ENAP*, Saguenay.
- BENNET, W. (1990) : « Toward a theory of press-state relations in the United States”, *Journal of Communication*, vol. 40 (2), pp. 103-127.
- BERDAHL, L. y VANDER, C. (2.002): “Urban Finance: Crisis and Remedies”, *Horizons*, vol. 5, nº1, pp. 12-14. Policy Research Initiative, Ottawa
- BIRD, R. y VAILLANCOURT, F., 1997. "Decentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et évaluation," *Cahiers de recherche* 9714, Centre interuniversitaire de recherche en économie quantitative, CIREQ.
- BLÖCHLIGER, H., BREZZI, M., CHARBIT, C., MIGOTTO, M., PINERO, J.M. y VAMMALLE, C. (2012): *Fiscal policy across levels of government in times of crisis*, *OECD working papers on fiscal federalism*, nº 12, OECD Publishing
- CADAVAL, M. (2.004) : « La Hacienda Local en el Contexto Internacional : un Estudio Comparado” en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, pp. 58-74.
- CADAVAL, M. y CARAMÉS, L. (2008): “La supramunicipalidad: organización y financiación”, *Papeles de Economía Española*, num. 115, pp. 39-54.
- CARAMÉS, L. (2.004): *Economía Pública Local*, Ed. Thomson Civitas, Madrid
- DÉXIA (2011): *Finances publiques territoriales dans l’Union européenne*, Déxia.
- FOREMNY, D. (2012): *Vertical aspects of sub-national deficits: the impact of fiscal rules and tax autonomy in European countries*, MPRA Working Paper.
- IEB (2013) : *Informe IEB sobre federalismo fiscal’12*, Institut d’Economie de Barcelona.
- FUNCAS (2012), “Regional government deficit during the crisis: falling revenues and delayed fiscal consolidation”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, nº 0
- JONAS, J. (2012): *Gran recession and fiscal squeeze at U.S. Subnational government level*, *IMF working paper* 12/184.

- LEVEN Z. Y SANTI F. (2012): *EU austerity and reform: a country by country table*, <http://www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-countrytable-updated-may-3.html>.
- MUSGRAVE, R.A. (1959) : *The theory of public finance*. Ed. McGrawHill, New York
- OATES, W. (1972): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), pp. 1120-1149.
- Parlimetary Assembly (2012): *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe*, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML> .
- Portuguese Council on Public Finances (2012) : *Principles for revising subnational public finance laws*. Lisbon.
- PRUD'HOMME, R. (1995): "The dangers of decentralization", *World Bank Research Observer*, vol. 10 (2), pp. 201-220
- PRUD'HOMME, R.(2001) : "Décentralisation et Relations Financières Entre Niveaux de Gouvernements » *Symposium on Decentralization and Local Governance in Africa*. United Nations Capital Development Fund. Cape.
- PRUD'HOMME, R., (1.987): "Financing Urban Public Services" en MILLS, E. (Ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, pp. 1179-1206.
- TER-MINASSIAN, T. y FEDELINO, A. (2010) : *Impact of the global crisis on sub-national governments' finances*, Bank of Italia Occasional Paper.
- WILDASIN, D. (1997): "Income Distribution and Redistribution Within Federations," *Annales d'Economie et de Statistique*, ENSAE, vol. 45, pp. 291-313.