



EUROPA

GÉRARD MARCOU

CON LA COLABORACIÓN DE

HELLMUT WOLLMANN







Introducción

La Europa que analizamos en este capítulo supera las fronteras de la Unión Europea sin alcanzar, no obstante, los límites de la Europa geográfica, puesto que el este termina en las fronteras de la Unión europea. Los 35 Estados que la integran constituyen un conjunto muy heterogéneo. Comparten sin embargo dos características que los distinguen de las otras regiones del mundo:

1. No hay ninguna parcela del territorio que no esté administrada por un municipio, y
2. Todos reconocen un conjunto de principios fundamentales que constituyen la base de la democracia local. Estos principios, a cuya elaboración e implementación han contribuido los gobiernos locales y sus organizaciones, han sido consagrados por la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que posteriormente también han ratificado Estados de otras regiones. A su vez, el principio de la autonomía local ha sido reconocido a nivel de la Unión Europea.

Más allá de estos grandes principios, existe una gran diversidad de instituciones y prácticas, y las tendencias comunes tampoco excluyen diferentes evoluciones y contrastes. A la tradicional diversidad propia de los Estados de Europa occidental, hay que añadir los Estados de Europa central y oriental que se han adherido a la Unión Europea, en los que el principio de la autonomía local se traduce en sus instituciones a partir de los años 90, y también otros Estados, en la Europa del sudeste, en los que las reformas son todavía más recientes y frágiles.

Se pueden distinguir las siguientes grandes tendencias:

- La primera concierne a la organización territorial. Los países europeos parecen haber entrado en una nueva fase de reforma territorial, diferente a la que tuvo lugar durante los años 60-70. Esta evolución no afecta a todos los Estados por igual, e

incluso algunos se han quedado al margen. Sus principales características son: reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, regionalización y problemas en la organización de las áreas urbanas.

Las reformas acaecidas en los años 60-70 permitieron oponer dos concepciones de municipio: el municipio como agencia prestataria de servicios (siendo el Reino Unido el ejemplo de este modelo) y el municipio como una comunidad representativa de sus habitantes (con Francia como prototipo). En ese momento, los países que compartían la segunda concepción no realizaron ninguna reforma territorial. Pero ésta vuelve a ser prioridad al final de los años 90: se impone entonces la racionalización de las estructuras locales, independientemente de los modelos institucionales. Su objetivo es permitir a los gobiernos locales de primer nivel¹ de asumir, directa o indirectamente, mayores responsabilidades adquiriendo las capacidades necesarias. Pero este objetivo se ve a veces contrariado por la voluntad de acercar la gestión local a sus habitantes. En Europa del Este se tradujo en múltiples escisiones de municipios tras el cambio de régimen (República Checa, Hungría, Eslovaquia, nuevos Estados nacidos tras la división de Yugoslavia, a excepción, de momento, de Serbia y Montenegro).

El segundo gran componente de la evolución de la organización territorial es la regionalización. Contrariamente a la idea preconcebida, la regionalización es un fenómeno funcional, antes que institucional, que se manifiesta en políticas territoriales que buscan dar respuesta a problemas cuya escala no es ni local ni nacional. La creación de nuevas instituciones no es el objetivo principal. La regionalización se traduce bajo diferentes formas según el marco constitucional de cada Estado y los intereses nacionales; por ejemplo: en la organización urbana en los Países Bajos, en el regionalismo institucional en España y, fuera de esos casos extremos, bajo una amplia diversidad de formas en otros países. La regionalización se superpone a veces a los gobiernos intermedios tradicionales sin debilitarlos (los departamentos en

A la tradicional diversidad propia de los Estados de Europa occidental, hay que añadir los Estados de Europa central y oriental que se han adherido a la Unión Europea, en los que el principio de la autonomía local se traduce en sus instituciones a partir de los años 90, y también otros Estados, en la Europa del sudeste, en los que las reformas son todavía más recientes y frágiles

1. El primer grado es el de las autoridades locales de base, cualquiera que sea su definición en el marco nacional.

La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción

Francia). Estos ejemplos también llaman la atención sobre las repercusiones que puede tener la regionalización a nivel municipal.

A la vez, todos los países europeos se encuentran ante el problema de la organización de las grandes áreas urbanas, incluyendo, claro está, las capitales. Este problema no es nuevo, pero ha ido adquiriendo gran importancia desde finales de los años 90. Cómo se articulan los distintos niveles de organización urbana conciliando, al mismo tiempo, las exigencias funcionales y las exigencias democráticas. Las respuestas varían entre la adaptación del derecho común y la aplicación de estatus particulares, entre la integración dentro de una autoridad única metropolitana y la concentración en la ciudad central.

- La *segunda gran tendencia* en la región concierne a la gestión y a las competencias. Podríamos resumirla afirmando que las competencias cedidas a los gobiernos locales aumentan, pero que los Estados tienden a fortalecer su control sobre las finanzas locales. Esta tendencia general se conjuga con las múltiples problemáticas particulares de cada Estado y algunos países escapan a esta tendencia general. La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción (revisión constitucional de 2001 en Italia y reformas sucesivas en el primer caso, los "pactos locales de autonomía" en España en el segundo).

En relación a las competencias propiamente dichas, los gobiernos locales se ven afectados por evoluciones de tipo sectorial y de tipo general. En cuanto a estas últimas, se puede destacar: la generalización de la cláusula general de competencia, aunque en algunos países importantes la situación jurídica continúa siendo indecisa a este respecto (España, Italia, Portugal y Reino Unido) y el recurso creciente al sector privado en la provisión de servicios públicos locales, a pesar de que esta evolución sea menos significativa en los

países en los que se trata de una práctica antigua (Francia, Bélgica, España, Italia y Grecia). Algunos países han desarrollado el recurso a las competencias delegadas (en particular Alemania, Austria, Italia, República Checa, Hungría y Eslovenia), lo que permite a los municipios ejercer funciones administrativas tradicionalmente propias del Estado. Entre las evoluciones sectoriales, se constata una implicación creciente de los gobiernos locales en el ámbito de la educación, cuando anteriormente no eran responsables de su gestión, y en el ámbito de la seguridad pública. No obstante, también asistimos a un fortalecimiento del control del poder central en los países en los que los municipios y los alcaldes ejercían en el ámbito de la seguridad pública competencias bastante amplias.

Por último, es posible observar progresos en relación a la gestión pública en todos los países, incluso en los países que han llegado más recientemente a la democracia y a la descentralización gracias a programas desarrollados por organizaciones internacionales y por la cooperación bilateral. Los preceptos de la "nueva gestión pública" han sido acogidos diferentemente en los países europeos, en función de su tradición administrativa. El aumento de las responsabilidades y la reducción de los recursos han ejercido una presión muy fuerte sobre las administraciones locales, conduciéndolas a buscar recursos y racionalizar la gestión en aras de ampliar su margen de maniobra. La "cultura de calidad" ha progresado, y se expresa en la definición de objetivos e indicadores para evaluar los resultados y en la difusión de herramientas de comparación (*benchmarking*).

- La *tercera y última tendencia* que caractériza a los gobiernos locales de los Estados europeos concierne a las instituciones y a la democracia local. Junto a los progresos de la democracia local asistimos a una diferenciación de los regímenes de gobierno local, en función de las relaciones entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, en cómo se concibe el ejecutivo local, en los modelos de elección (difusión de la elección directa del alcalde) y del lugar otorga-

do a la participación ciudadana y a los procedimientos de democracia directa en la vida local. A pesar de la diversidad de los procesos y de las reformas, podemos discernir un punto de confluencia: la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante los ciudadanos. En todas partes se afirma la figura del ejecutivo local, diferenciado del órgano legislativo, como un medio para fortalecer el liderazgo político y la responsabilidad ante los ciudadanos, incluso en ausencia de elección directa del alcalde, como lo demuestran en particular los ejemplos del Reino Unido y los Países Bajos.

Aunque se quiera generalizar, es difícil presentar un cuadro de la democracia local en Europa sin explicar tanto las tendencias comunes como la diversidad de instituciones y prácticas. Estas tendencias son abordadas en las siguientes partes del capítulo:

1. La organización territorial;
2. Las competencias, la gestión y las finanzas;
3. La democracia local.

I. La organización territorial

Es necesario distinguir el gobierno local de base (municipio) de los niveles intermedios; en este apartado nos concentraremos en el nivel municipal, incluyendo agrupaciones de municipios. La comparación entre las estructuras territoriales de los Estados europeos se ha hecho más difícil tras las reformas de los últimos treinta años debido a la diversificación de las estructuras. Por consiguiente, proponemos definir previamente los niveles de organización territorial.

I.1. Definición de los niveles de la organización territorial

Tradicionalmente se parte de la idea que los gobiernos locales de un Estado están organizados habitualmente en dos niveles: un nivel municipal y uno superior, cuya demarcación puede ser más o menos grande. Las competencias locales se distribuyen entre estos dos

niveles según criterios funcionales. No obstante, en ciertos países algunos municipios pueden acumular las funciones propias y aquéllas del nivel superior. Por ejemplo:

- En Alemania: el municipio y el distrito (*Kreis*); a los municipios urbanos más importantes se les otorga el estatus de distritos y las competencias que corresponden a éste (el mismo esquema lo encontramos actualmente en Hungría y Polonia);
- En Inglaterra: el distrito y el condado; antes de la reforma de 1972, algunas localidades tenían las atribuciones de un condado, y tras las reformas de 1986 y 1996, ciertas zonas tienen una administración local de un solo nivel: los distritos de las zonas metropolitanas y los consejos unitarios en otras regiones;
- En Francia, España, Bélgica e Italia: el municipio y el departamento o provincia, para estos tres últimos países antes de la creación de las regiones con estatus constitucional².

Esta presentación tradicional no toma en consideración algunos países en los que históricamente sólo existía un único nivel de descentralización (Finlandia, Grecia y Portugal). Tampoco refleja diferencias de tamaño, y por consiguiente, de sentido, del nivel superior³, como tampoco la existencia de circunscripciones que responden solamente a las necesidades del Estado (sin corresponderse necesariamente con las necesidades de los gobiernos locales). La presentación también excluye a las entidades federadas (Alemania y Austria). De todas formas, es posible admitir que la presentación tradicional preserva cierta unidad conceptual de la noción de gobierno local (o de *local government*) fundado sobre uno o dos niveles.

Actualmente nos encontramos frente a una realidad mucho más compleja. Por un lado, en muchos países se han creado nuevas regiones, partiendo de concepciones muy distintas, y que a su vez han evolucionado a lo largo del tiempo. Bélgica ha pasado a ser un Estado federal; en España e Italia el desarrollo de las autonomías regionales ha

2. *En Italia, las regiones con estatus ordinario sólo se crearon en 1970, a pesar de que la Constitución de 1947 ya las había previsto.*

3. *Por ejemplo entre el Kreis alemán, considerado a la vez gobierno local y agrupación de municipios, y el condado británico, donde a menudo la circunscripción es más grande, pero la traducción de Kreis por county esconde esta heterogeneidad.*

Cuadro 1

Niveles de gobiernos locales por país

Niveles	Estados unitarios	Estados compuestos
3 niveles: municipio; departamento/provincia/ condado/distrito; región o entidad federada	Francia, Polonia	Alemania, Bélgica, España, Italia
2 niveles: 1) municipio; provincia / departamento / distrito / condado 2) municipio, región o entidad federada	1) Croacia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Noruega, Países Bajos, Polonia (ciudades con estatus de distrito), Rumanía 2) Reino Unido (Inglaterra, País de Gales), Suecia 2) Albania, Dinamarca (el 01/01/2007), Francia (París), República Checa, Serbia (Vojvodine), Eslovaquia	1) ninguno 2) Alemania (kreisfreie Städte), Austria, Bélgica (Bruselas-Capital), Federación de Bosnia y Herzegovina, Portugal (regiones insulares), España (algunas comunidades autónomas uni-provinciales), Reino Unido (Escocia), Suiza
1 nivel: municipios y agrupaciones de municipios	1) Reino Unido (Inglaterra: unitary councils y metropolitan districts), Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Islandia, Lituania, Malta, Ex República yugoslava de Macedonia, Montenegro, Luxemburgo, Portugal (continental), Republika Srpska, Serbia, Eslovenia 2) algunas capitales: Bucarest, Budapest, Praga, Zagreb	Alemania (ciudades-estado: Berlín, Bremen, Hamburgo); Austria (Viena)

significado el fin del carácter unitario del Estado; el Reino Unido conoce una organización asimétrica, con las autonomías regionales, distintas entre ellas, para Escocia e Irlanda del Norte, y un régimen unitario en Inglaterra y, en cierta medida, en el País de Gales (ausencia de poder legislativo propio). En Francia, por el contrario, se ha concebido la región como un gobierno local de tercer nivel, modelo que también se ha seguido en Polonia. Por otro lado, en los países donde no se realizó una reforma territorial, se han desarrollado instituciones de cooperación intermunicipal para asumir las funciones que los municipios, demasiado pequeños, no podían asegurar. Esta evolución ha conducido hacia una fuerte diferenciación del primer nivel, aunque estas instituciones se han ido insertando en el segundo nivel en competición con los gobiernos tradicionales de este nivel. Actualmente, el análisis de los gobiernos locales a partir de dos niveles no es suficiente para traducir la realidad, y cada vez es más frecuente encontrar una organización asimétrica, puesto que el número y naturaleza de los gobiernos locales puede variar de una parte a otra del territorio. Esta nueva com-

plejidad obliga a analizar tanto los distintos niveles de organización territorial del Estado en su conjunto, como las diferencias de estatus de las instituciones que encontramos en cada uno de estos niveles.

El cuadro 1 clasifica de forma esquemática a los Estados en función del número de niveles de su organización territorial, según se trate de Estados unitarios o de Estados compuestos. Llamamos Estados compuestos, partiendo de la definición del Tribunal Constitucional español, a aquellos Estados federales y Estados con autonomía regional, que comparten las siguientes características:

1. Existe una pluralidad de poderes legislativos –a nivel central y a nivel de las entidades territoriales que lo componen– expresión de su autonomía política.
2. La constitución determina y garantiza la repartición de las competencias entre el poder central y las entidades territoriales. Representaremos en dos casillas a los Estados que tienen una estructura asimétrica

ca: autonomías regionales sólo en una parte del territorio; municipios no comprendidos en la jurisdicción del segundo nivel o desaparición de la provincia cuando la región se confunde con dicha jurisdicción. Finalmente, las estructuras intermunicipales o supramunicipales (incluyendo a las mancomunidades muy integradas, en Francia o en Hungría), al igual que las entidades inframunicipales (las *freguesias* en Portugal, las «*mairies*» en Bulgaria...), se considerarán como parte del nivel municipal.

Se constata un retorno de la agenda de reforma territorial, ahora sobre una base funcional⁴ y una tendencia general al fortalecimiento político del gobierno local de base y de las garantías de su autonomía. Los niveles intermedios se caracterizan por la tendencia a la regionalización, aunque la constitución de fuertes regiones políticas se produce solamente en una minoría de Estados. El establecimiento de fuertes poderes regionales puede realizarse en detrimento de los municipios.

En varios países, las capitales nacionales tienen un estatus particular que las sitúa en una relación directa con el poder central (Berlín, Bucarest, Budapest, París, Praga, Viena,...).

I.2. El gobierno local de base (el municipio)

Es en el nivel del municipio que en todos los países se plantea de forma creciente la cuestión de la conciliación entre el espacio político y el espacio funcional, particularmente en las zonas urbanas (Bennett: 1989; Kersting, Vetter: 2003; Baldersheim. Illner, Wollmann: 2003).

Podemos distinguir los países según dos criterios desde el punto de vista de las estructuras municipales:

1. Los países con una fuerte fragmentación municipal (Francia, Austria, España, Italia, Suiza, Hungría, República Checa), en oposición a los países que han realizado

una reorganización municipal cuyo objetivo era constituir unidades más grandes (Alemania, Bélgica, Grecia, Reino Unido⁵, países nórdicos, países de la Europa del Este entre los años 50 y 70, y actualmente Lituania);

2. los países con un estatuto municipal único para todos los municipios (Europa del Oeste y Europa del Norte a excepción del Reino Unido), por oposición a los países donde las ciudades disfrutan de un régimen particular (Reino Unido, Europa central y oriental, a partir de Alemania).

Esta última distinción se genera en Inglaterra ante la presión ejercida por la urbanización (previo a las reformas de los años setenta); en los otros países es una consecuencia de las estructuras sociales que durante años han obstaculizado la introducción del régimen municipal en las zonas rurales.

Actualmente la reforma territorial aparece de nuevo en la agenda de varios países, pero desde una perspectiva distinta. Las reformas de los años 50-70 estaban encaminadas a la búsqueda de un tamaño mínimo u óptimo en función de las competencias ejercidas. Las reformas de los últimos años obedecen sobre todo a una lógica funcional y pueden adquirir formas más diversas que la simple fusión de municipios; el tratamiento de la función no está más estrictamente relacionado con un territorio administrativo; también toman en consideración la dimensión cívica y democrática, y no solamente técnica y de gestión, de la organización municipal. Algunas formas integradas de cooperación intermunicipal también han aparecido como una alternativa a la fusión de municipios.

En los otros países de Europa central y oriental, se constata que los países donde las reformas territoriales de la posguerra han sobrevivido, son aquellos donde se ha mantenido dentro de los municipios ampliados la forma de representación de los antiguos municipios tradicionales (Polonia, Bulgaria).

Es en el nivel del municipio que en todos los países se plantea de forma creciente la cuestión de la conciliación entre el espacio político y el espacio funcional, particularmente en las zonas urbanas

4. Es decir para responder a las necesidades que le permitan asumir ciertas funciones.

5. Donde los gobiernos locales son menos numerosos pero de mayor tamaño: ningún distrito tiene menos de 20.000 habitantes en Inglaterra y en el País de Gales, y la población media en los distritos (rurales, metropolitanos o unitarios) se acerca a los 150.000 (Office of National Statistics, Census 2001, table KS01).

Reforma territorial y reforma funcional

Es preciso señalar ante todo que las grandes reformas territoriales del pasado perseguían objetivos funcionales⁶. Por ejemplo, en **Grecia**, la reforma municipal de 1912 preveía la posibilidad de que toda aglomeración de más de 300 habitantes, donde funcionara una escuela municipal, podía constituirse en municipio. En **Suecia**, las reformas territoriales de 1952 y 1970 respondieron principalmente a la reforma escolar que debía implementarse a nivel municipal. En **Alemania** la reforma municipal de los años 1965-1975 se apoyaba en la teoría de un centro que se define en función de la gama de servicios y equipamiento que se debía proporcionar a una población determinada. Estas reformas también tenían por objeto facilitar a los municipios una base territorial que en un futuro les permitiera ampliar sus competencias con otras reformas funcionales (Alemania, Suecia). Es precisamente el caso de Alemania en estos últimos años, donde los gobiernos de ciertos *Länder* han transferido nuevas atribuciones a los distritos y a las ciudades con estatus de distrito: la reforma más radical ha sido la de Bade-Wurtemberg, donde se han transferido del gobierno del *Land* la mayoría de las atribuciones de los servicios exteriores⁷.

La reforma griega de 1997 ilustra el giro que se ha producido. Se trata de una reforma radical, ya que el número de municipios (*demes* y municipios rurales) se redujo de 6.000 a 1.033. Sin embargo, la originalidad de esta reforma reside en que no se trataba solamente de un plan de fusión de municipios, sino de un programa de ordenamiento del territorio y de equipamiento. La reforma municipal perseguía la creación de gobiernos locales capaces de asumir sus nuevas responsabilidades, lo que requería dotar a estas instituciones del personal y de los recursos financieros indispensables. Por este motivo, se acordó un programa de cinco años (1997-2001) financiado por el Estado para acompañar a los nuevos municipios y financiar su equipamiento. Este programa también favoreció la contratación de altos cargos por parte de los nuevos municipios, en aras de dotarlos del personal necesario para el ejercicio de una mayor autonomía administrativa y financiera. Otra originalidad de la reforma consistía en mantener la representación de los antiguos municipios en el seno de los nuevos gobiernos locales y la participación de los antiguos en las deliberaciones del nuevo consejo municipal, lo que sin duda facilitó la aceptación de la fusión por parte de la población local.

6. *Reforma funcional: reforma sobre la atribución de ciertas competencias y cuyo objetivo es mejorar la manera como se ejercen esas competencias.*
7. *Se denominan servicios exteriores los servicios administrativos de competencia territorial subordinada a la administración central. En ciertos países, se les llama "administraciones periféricas".*

Al contrario, en Alemania la transferencia de la reforma municipal realizada en el oeste a los nuevos *Länder* del este ha sido en principio un fracaso parcial. La unificación de los pequeños municipios fue percibida como contraria al objetivo de restauración de la democracia. Se quiso superar estas dificultades creando organismos intermunicipales (*Verwaltungsgemeinschaft*). Pero la reforma territorial fue más exitosa a nivel de los distritos. Más recientemente, la reforma territorial ha sido relanzada: el *Land* de Brandeburgo ha suprimido, por la vía de la fusión, múltiples municipios pequeños, reduciendo a la vez el número de organismos intermunicipales, y el *Land* de Mecklemburg-Vorpommern (Pomerania) ha realizado una reforma radical de los distritos, fijando su población media en 350.000 habitantes.

Ésta también ha sido la estrategia elegida para la reforma territorial de Lituania de 1995, que ha dividido el país en solamente 60 municipios de distrito.

En los países muy urbanizados se ha realizado una reorganización municipal importante, con el objetivo de crear instituciones de proximidad a nivel inframunicipal (Reino Unido, Suecia). Estas evoluciones y experiencias nos señalan la importancia de lo que en derecho español se conoce como las "entidades locales menores" (en Castilla-La Mancha), como expresión de la democracia local, y en particular, los casos de Portugal y Bulgaria, donde los grandes municipios se apoyan sobre instituciones inframunicipales fuertes.

En cambio, la nueva unificación de gobiernos locales que ha entrado en vigor en Dinamarca el 1 de enero de 2007, que reduce el número de municipios de 271 a 98 y el número de "municipios administrativos" (condados) de 14 a 5 "regiones", obedece a una lógica de economía de escala, tomando en consideración el aumento previsible de los gastos sociales (por las personas mayores en particular). Mientras que los municipios gestionan prácticamente la totalidad de los servicios públicos, el sistema sanitario se administrará a nivel de los condados ampliados (regiones), los cuales asumirán también otras funciones (transporte público, desarrollo y planificación regional, algunos servicios sociales).

No obstante, en muchos otros países donde las competencias municipales son, ciertamente, más limitadas, es sobre todo a través del desarrollo de un segundo nivel de administración municipal que se persigue dar solución a los problemas relacionados con la ejecución de determinadas funciones por parte de los municipios, sin cuestionar los municipios preexistentes. Francia y Hungría ilustran, con sus propias particularidades, esta tendencia que permite apoyarse en la vitalidad política de la institución municipal. Pero la extensión de las competencias ejercidas a nivel intermunicipal plantea el problema de la legitimidad democrática de las

instituciones, que actualmente son una emanación de los consejos municipales.

La solución a los problemas de organización de las grandes aglomeraciones debe buscarse en la creación de un segundo nivel de administración municipal, puesto que el desarrollo urbano ignora la división municipal y los límites administrativos. La ley francesa prevé en este caso la fórmula de la mancomunidad urbana (*communauté urbaine*) para las aglomeraciones más importantes a excepción de París (existen 14 de este tipo) y para las aglomeraciones menos importantes, la mancomunidad de aglomeración (*communauté d'agglomération*) (actualmente existen 169). En los Países Bajos, la cooperación voluntaria reemplaza la fracasada tentativa de la ley de 1994 de crear regiones urbanas en las 7 aglomeraciones más grandes del país, dotándolas de un establecimiento público de cooperación –pero sin fiscalidad propia, a diferencia de la fórmula francesa. La ley de diciembre de 2005 retoma esta fórmula y permite su aplicación a nuevas aglomeraciones (llamada ley «Regio Plus»). En Alemania, algunas leyes de los *Länder* han instituido en algunas ocasiones este tipo de organismos de aglomeración (para Frankfurt, Munich y Stuttgart). En cambio, en Italia, la *Città Metropolitana* introducida por la ley nº 142 de 1990 sigue siendo un fracaso, a pesar de ser incorporada en la revisión constitucional de 2001 (nuevo artículo 114). Solamente se han delimitado tres perímetros (Bolonia, Génova y Venecia), pero son estructuras laxas de cooperación voluntaria. En algunas regiones (Piemonte, Campania), la provincia de la capital regional desearía transformarse en *Città Metropolitana*, pero no está claro que un proyecto de este tipo pueda realizarse. Las implicaciones para la democracia local no son unívocas; dependen de las soluciones institucionales retenidas.

Por último, en el Reino Unido las reformas del primer y segundo nivel están vinculadas. El Libro Blanco publicado en octubre de 2006 (*Strong and Prosperous Communities*⁸, Cm 6939), prevé que se reanude la formación de consejos unitarios en las

La solución a los problemas de organización de las grandes aglomeraciones debe buscarse en la creación de un segundo nivel de administración municipal, puesto que el desarrollo urbano ignora la división municipal y los límites administrativos

8. *Comunidades sólidas y prósperas*, ndt

La reforma territorial por la cooperación

En **Francia**, país que cuenta con 36.000 municipios, la cooperación ha permitido desde hace tiempo gestionar los servicios públicos que un municipio aislado no podría asumir. Pero a partir de la ley de 1999, gracias a un fuerte compromiso del Estado y a incentivos financieros, se han desarrollado con rapidez entidades públicas de cooperación intermunicipal dotadas de fiscalidad propia, que concentran de pleno derecho las competencia estratégicas (ordenación del territorio, desarrollo económico, principales equipamientos...) y disponen de un poder fiscal independiente al de los municipios. A principios de 2007, 2.588 mancomunidades –tal y como han sido nombradas– reagrupaban 33.414 municipios y 54,2 millones de habitantes.

En **Hungría**, una ley de noviembre de 2004 organiza el desarrollo de la cooperación intermunicipal en el seno de 166 micro-regiones, dando respuesta a objetivos de desarrollo local. El objetivo principal de esta ley consistía en asegurar que estos agrupamientos de municipios asumieran la gestión de los establecimientos escolares. A principios de 2006, ya se habían creado agrupamientos de municipios en 118 micro-regiones y, en 90 de las cuales, los agrupamientos reunían al conjunto de los municipios.

Es también la vía seguida en **Italia**, con la unión de municipios, y en **España** donde un proyecto de ley sobre la reforma del régimen local que resulta del Libro Blanco de 2005 se propone favorecer la cooperación intermunicipal⁹.

Pero, las mancomunidades francesas continúan distinguiéndose por la existencia de un poder fiscal propio y por la gama ampliada de competencias determinadas por la ley.

regiones donde ya existía una organización a dos niveles. El Gobierno anunció el 25 de julio, después de un proceso de consulta, la decisión de formar 9 nuevos consejos unitarios. La ley del 30 de octubre 2007 introdujo las bases jurídicas para su realización y para la continuación del proceso (*Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, c.28).

I.3. Los niveles intermedios

Sin ninguna duda, es en el nivel intermedio donde se han producido las mutaciones más importantes en la organización territorial del Estado a lo largo de los últimos

20 y 30 años, tanto en el plano institucional como funcional (Marcou: 2000 y 2002).

Históricamente, el nivel intermedio ha estado estrechamente vinculado a la construcción del Estado, y, más concretamente, a lo que se denomina la función de “penetración territorial”, es decir, al proceso político e institucional que permitió al poder central implantar su autoridad sobre el conjunto del territorio y de su población (ilustrado de forma muy distinta por Francia, Prusia y el Reino Unido). Este proceso no se completó en todos los países europeos, o se terminó muy tardíamente, e incluso a veces fue cuestionado en recomposiciones políticas ulteriores (desaparición del reino de Prusia, constitu-

9. *Libro blanco para la reforma del gobierno local, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas.*

ción de una Alemania federal, dislocación del Imperio de los Habsburgo). No obstante, ha determinado la formación de ciertas estructuras territoriales permanentes (el departamento francés y las provincias en los países vecinos marcados por el modelo napoleónico, el condado en Inglaterra o Suecia, el distrito –*Kreis, powiat, okres...*–, en la mayoría de países de Europa central, la circunscripción de gobierno –*Regierungsbezirk*– en Alemania) y a veces algunas instituciones típicas (el prefecto, pero también en Alemania el *Landrat* –bajo distintos nombres– convertido en 1872 en un funcionario nombrado por el rey de Prusia, cuando el *Kreis* adquiere el carácter de gobierno local, sin dejar de ser una autoridad administrativa del Estado). En este sentido, la primera función del nivel intermedio ha sido la de satélite de la autoridad del poder central, apoyándose sobre la aristocracia local en algunos casos (Alemania, Inglaterra, Hungría) o, al contrario, en oposición a ésta (Francia).

Desde finales del siglo XIX, bajo la influencia de los progresos del liberalismo y de la democracia y en aras de asumir las funciones sociales y económicas que el Estado debía cumplir, el nivel intermedio ha conocido, esquemáticamente, dos tipos de evoluciones institucionales y funcionales.

1. La creación de un gobierno local, próximo a los municipios, en el plano institucional y en las funciones ejercidas.
2. La diferenciación y reducción de las funciones administrativas del Estado. Desde fines del siglo XX, la regionalización se afirma como una tendencia nueva que responde a las evoluciones socio-económicas, pero también políticas en algunos países; se manifiesta a veces por la aparición de nuevas estructuras territoriales e institucionales, pero también a menudo por la evolución y la reforma de las instituciones existentes.

La primera tendencia fue la que dio origen al sistema de administración local a dos niveles que caracteriza, todavía en la actualidad, a

la mayoría de los países europeos. La elección de una asamblea representativa se impuso progresivamente en todos los países (Alemania: 1872 en Prusia, para el distrito; Bélgica: consejos de provincia, sobre la base de la constitución de 1831; Francia: introducción de la elección del consejo general del departamento en 1831; Gran Bretaña: 1888, elección de consejos de condado; Países Bajos: 1853, estados provinciales, etc.). Por consiguiente, las instituciones de los gobiernos locales de nivel intermedio se han acercado a las del nivel local de base, sobre todo en cuanto a la elección de los ejecutivos (sin embargo siguen siendo nombrados, tanto en el nivel municipal como en el segundo nivel, en Bélgica y en los Países Bajos, a pesar de que la ley hubiera podido introducir un componente electivo: cf. infra, sección III). Estos gobiernos locales asumen progresivamente las funciones que le atribuye la ley y que responden empíricamente a dos necesidades:

1. Asegurar las funciones de interés local que superan las capacidades y el área de los servicios municipales (rutas, establecimientos escolares, centros de salud –según los países–).
2. Asumir las funciones de solidaridad y de redistribución dentro de su territorio (servicios sociales, apoyo a los pequeños municipios). Los mismos tipos de funciones se encuentran en los gobiernos locales de segundo nivel en Europa central y oriental actualmente, sobre todo en Hungría (*megyei*), en Rumania (*judet*), en Croacia (*županije*) y en Polonia (*powiat*), como también en las competencias de las “regiones” (*kraj*) checas y eslovacas.

Sin embargo, los gobiernos locales de segundo nivel se diferencian según tres factores:

1. el tamaño;
2. el régimen de las ciudades;
3. la existencia de administraciones sectoriales paralelas.

La organización de los niveles intermedios se combina actualmente con la tendencia a la regionalización

En los países donde la autonomía municipal se introdujo tardíamente en las zonas rurales, o que fueron influenciados por Alemania o por Austria, los gobiernos locales de segundo nivel son de tamaño pequeño (*Kreis* alemán y *powiat* polonés en particular); en otros países existen gobiernos locales de mayor tamaño (departamento francés, condado inglés o sueco, *megyei* húngaro, provincias en Bélgica, España, Italia, Países Bajos, *nomos* en Grecia, “regiones” checas o eslovacas). A excepción de la República Checa y Eslovaquia, estas divisiones territoriales son de origen antiguo y están vinculadas a las circunscripciones de las autoridades del Estado que han precedido la creación de gobiernos locales. Pero, a las diferencias de tamaño no siempre corresponden diferencias de funciones. De hecho, existen otros factores que influyen el tipo y número de funciones ejercidas a este nivel, tales como las competencias ejercidas a nivel municipal, el papel de las administraciones del Estado y la existencia de administraciones sectoriales.

Además, en muchos países, las ciudades no se integran en este segundo nivel territorial y absorben sus atribuciones como consecuencia de la diferenciación institucional del régimen municipal entre el campo y la ciudad, fenómeno cuya importancia ya ha sido subrayada. En estos países, las ciudades que acumulan las funciones del segundo nivel disfrutan de un estatus reforzado en el sistema administrativo. Encuentramos esta situación en el Reino Unido entre 1888 y 1972 (los burgos-condados) y nuevamente, tras la supresión, en 1986, de los consejos de condado en las zonas metropolitanas, y la constitución a partir de 1996 de los *unitary councils*; también la encontramos en Hungría (22 ciudades tienen el rango de *megyei*), en Alemania (116 *kreisfreie Städte*) y en Polonia (65 ciudades tienen el rango de *powiat*); también existía en Dinamarca antes de la reforma territorial de 1970.

La existencia de administraciones sectoriales especializadas tiene incidencia sobre las

competencias en el nivel intermedio: en Dinamarca los hospitales públicos están vinculados al nivel intermedio, al igual que en Suecia y Hungría, mientras que en el Reino Unido lo están respecto a una organización nacional (*National Health System*), como en Francia (agencias regionales de hospitalización –si bien éstas conservan la naturaleza jurídica de los entes públicos locales–), en Italia (a pesar de que las regiones financian las “unidades locales de sanidad”). En materia de educación encontramos una diferenciación similar.

En los Estados federales o con autonomías regionales son los estados federados o las autonomías regionales las que han absorbido, de manera directa o indirecta, las competencias en estas materias. En Alemania, es competencia de los *Länder* la educación, la legislación hospitalaria y las inversiones en los hospitales públicos, mientras que la gestión pertenece al nivel del distrito. En España, los hospitales públicos fueron transferidos dentro de las competencias de las comunidades autónomas en el 2002. En el Reino Unido, el sistema nacional de sanidad está bajo la tutela del poder regional en Escocia y en el País de Gales, pero permanece organizado según el principio funcional¹⁰. En Bélgica la sanidad y la educación son servicios considerados “personalizados” que dependen de las competencias de los municipios¹¹.

Como lo sugieren los ejemplos precedentes, la organización de los niveles intermedios se combina actualmente con la tendencia a la regionalización. Desde el punto de vista de las funciones, es una respuesta a la creciente importancia que se reconoce a los territorios en el desarrollo económico. Desde el punto de vista institucional, la regionalización consagra el cambio de las funciones de los niveles intermedios. Así, la regionalización se manifiesta en Estados de tamaño, constitución e instituciones territoriales extremadamente variadas que ejercen funciones distintas a aquéllas que están vinculadas al desarrollo regional. Si tomamos en consi-

10. Es decir, que la gestión del servicio de sanidad no es de la competencia de los gobiernos locales.

11. Elementos integrantes del sistema federal belga, actualmente administrados por instituciones comunes, o prácticamente comunes, junto a las de la región.

deración los factores políticos, no debe sorprendernos la gran diversidad institucional a través de la cual la regionalización puede manifestarse. En muchos casos se limita a una regionalización administrativa, es decir se apoya sobre instituciones subordinadas al poder central (por ejemplo: Inglaterra, Grecia, Portugal continental, Bulgaria y Hungría). En otros países ocurre lo contrario, es asumida por las autonomías regionales (España, Italia y estatuto de Escocia). En muchos Estados, la regionalización se traduce en las competencias de los gobiernos locales o de las instituciones que dependen de ellos (Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Rumanía...). Finalmente, en otros países se ha ampliado simplemente el régimen de autonomía local al nivel regional, o se ha cedido al nivel intermedio una vocación regional sin cuestionar el carácter unitario del Estado (Dinamarca después del 1 de enero de 2007, Francia, Polonia, República Checa y Eslovaquia).

II. Las competencias, la gestión y las finanzas

Los gobiernos locales ejercen sus funciones en el marco de un sistema que los hace interactuar con el Estado, y de manera más general, con las autoridades superiores. La gobernabilidad de este sistema ha adquirido una complejidad cada vez más creciente, a medida que las competencias de los gobiernos locales se han ampliado a funciones cuya importancia ha justificado una legislación nacional (o regional) y políticas nacionales (o regionales). Cuestiona las modalidades de distribución y reparto de competencias, el financiamiento de presupuestos locales y las capacidades administrativas de los gobiernos locales.

En teoría, son las competencias las que determinan el nivel de recursos necesarios para cubrir los costes correspondientes. Esto es precisamente lo que preconiza la Carta europea de autonomía local: los recursos financieros de los gobiernos locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Ley, y estos

recursos deben ser de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias (art. 9, par. 2 y 4). En la práctica, las finanzas locales son el producto de la historia compleja de las finanzas públicas y de la administración propia de cada país, y estos factores explican principalmente las características, y el volumen, en términos presupuestarios, de las competencias locales. Podemos afirmar lo mismo para los países que han introducido las instituciones de la autonomía local a partir de principios de los años 90 o que actualmente están en curso de introducirlas: la creación de un sistema fiscal eficaz y la reorganización de los circuitos financieros son más lentos que el cambio de una ley. Por este motivo, a continuación, nos centraremos en los sistemas de finanzas locales, previo a realizar una comparación de las competencias y las capacidades administrativas.

II.1. Las finanzas

La autonomía financiera es la base de la autonomía local, como lo recuerda el artículo 9 de la Carta europea de autonomía local, donde se contemplan tres aspectos: recursos acordes a los costes correspondientes a las competencias obligatorias; libertad para disponer de los recursos que les son asignados; posibilidad de incidir de manera significativa sobre el volumen de los recursos propios.

No obstante, y a pesar de la abundancia de fuentes nacionales e internacionales, la comparación internacional de los sistemas financieros locales presenta, incluso en Europa, verdaderas dificultades de método e interpretación. En el siguiente análisis, asimilamos las autonomías regionales a entidades federadas, y por consiguiente, no se las considera gobiernos locales, a diferencia de la opción generalizada entre las fuentes internacionales.

Nos disponemos a analizar las grandes tendencias en materia de gastos y recur-

Los gobiernos locales ejercen sus funciones en el marco de un sistema que los hace interactuar con el Estado, y de manera más general, con las autoridades superiores

Para caracterizar la autonomía financiera debemos ir más allá del volumen de gastos. Ésta también depende del grado de libertad con la que los gastos son ejecutados y los recursos controlados por la autoridad local

sos (Dafflon: 2002; Travers: 2005). Estas tendencias reflejan el papel creciente de los gobiernos locales en Europa, **pero se acompaña de una reducción de la autonomía financiera en cuanto a los recursos de que disponen.**

II.1.1. Los gastos de los gobiernos locales

En el diagrama siguiente (gráfico 1) se representa la parte de los gastos públicos totales en el PIB de los Estados europeos. Este diagrama muestra, tomando como base los datos publicados por Eurostat, la proporción de los gastos públicos locales en el PIB. Entendemos por gastos públicos locales los gastos de las administraciones públicas locales, es decir, de las administraciones subnacionales, a excepción de las entidades federadas y de las autonomías regionales. España se aborda como un Estado federal, al contrario de Italia, a pesar del nivel de competencias legislativas y en materia de gastos públicos de las regiones italianas. Ocurre lo mismo con el Reino Unido respecto a Escocia e Irlanda del Norte, a los que se puede asimilar también el País de Gales desde el punto de vista de las finanzas públicas en razón del volumen de gasto que se le delega. Mientras que los Estados europeos tienen generalmente uno o dos niveles de gobiernos locales, el cuadro conduce comparativamente a sobreestimar ligeramente los gastos públicos locales de los países que tienen tres niveles de administración local (Francia, Polonia). A pesar de estas aproximaciones, el diagrama destaca tres grupos de países relativamente muy distintos:

- Tres países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y Suiza, donde el volumen de gastos públicos locales es superior al 20% del PIB;
- un gran grupo de países en los que los gastos públicos locales quedan comprendidos entre el 13% y el 6% del PIB: de hecho, en el caso de Italia, los gastos de los municipios y de sus agrupamientos, así como de las provincias, representan aproximadamente el 6,3%

del PIB (en 2003), y en los Países Bajos el 8,5% del PIB (2003);

- finalmente un pequeño grupo de países en los que los gastos públicos locales se sitúan a un nivel inferior al 5% del PIB: Grecia, Chipre, la ex República yugoslava de Macedonia y Malta.

En el segundo grupo encontramos un continuo en el que es prácticamente imposible situar un umbral. No obstante, por debajo del 8 o 8,5% del PIB, encontramos solamente países de tamaño relativamente pequeño para mantener cierta centralización financiera, y los Estados federales o con autonomías regionales, en la medida en que una parte de los gastos que corresponden a los gobiernos locales en los Estados unitarios, quedan integrados en los presupuestos regionales.

Para caracterizar la autonomía financiera debemos ir más allá del volumen de gastos. Ésta también depende del grado de libertad con la que los gastos son gastados y los recursos controlados por la autoridad local.

El gráfico 2 presenta la proporción de los gastos de inversión de los gobiernos locales en el PIB. Este indicador permite destacar el papel de los gobiernos locales en el equipamiento del país. El gráfico solamente incluye la Europa de los 25, por no disponer de datos suficientes para los otros países. La inversión pública representaba en 2006 para la Europa de los 25 un volumen equivalente al 2,4% del PIB, con un margen de dispersión entre el 1,1% para Austria y el 5% para la República Checa.

El gráfico destaca que los gobiernos locales garantizan la mayor parte de la inversión pública, a excepción de diez países (Austria, Chipre, Estonia, Grecia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Malta, República Checa y Eslovenia). El gráfico toma en consideración las inversiones de los gobiernos locales, pero no las de las entidades federadas. No obstante, sí que

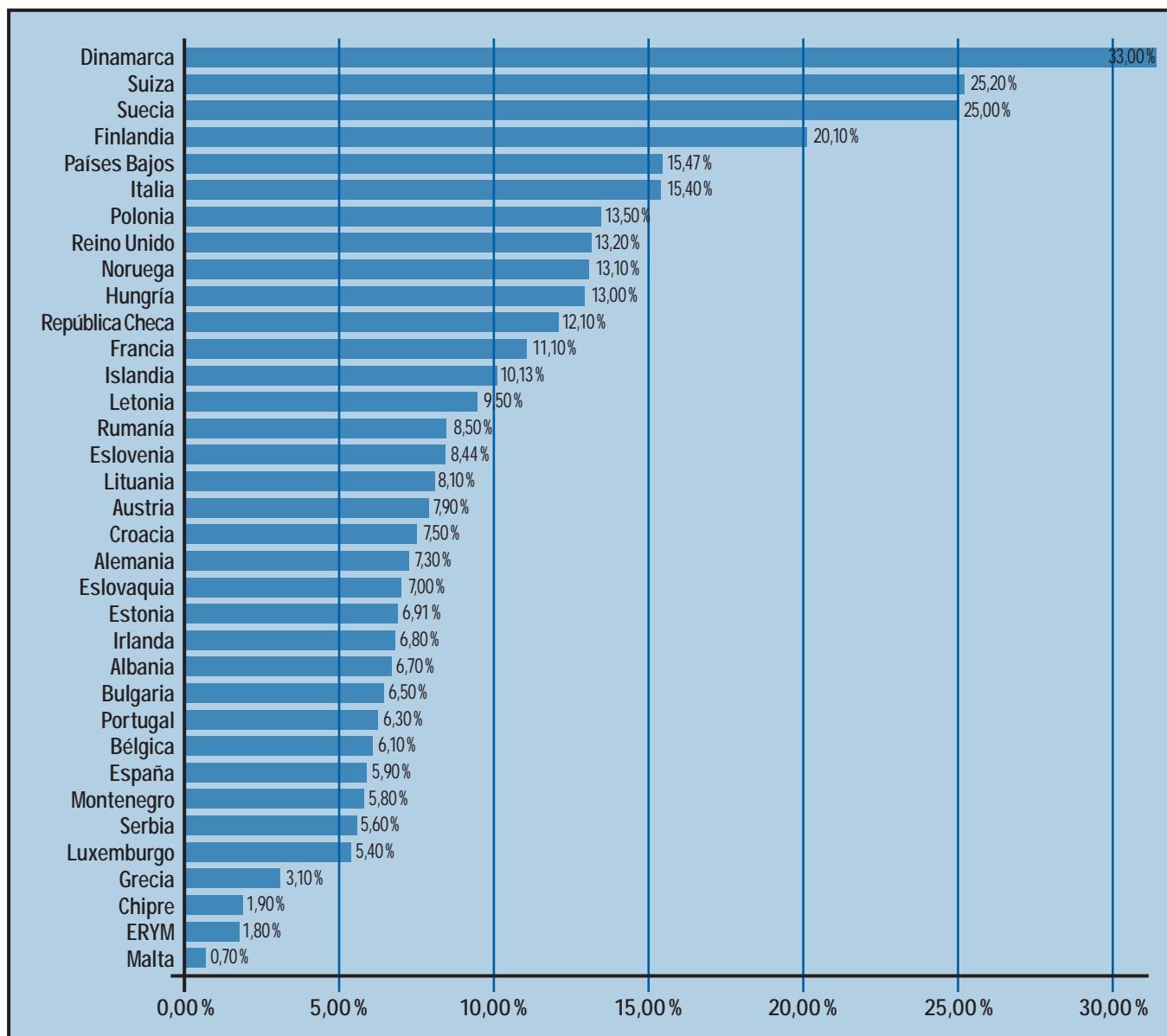


incluye los gastos de inversión de las autonomías regionales en los países que éstas existen, lo que conduce a sobreestimar las inversiones de los gobiernos locales, por las razones expuestas más arriba. Lo mismo sucede en Francia por lo que se refiere a los primeros y segundos niveles, puesto que las regiones, que son gobiernos locales, disponen de una capacidad de inversión mucho más importante, representando, actualmente, alrededor de

un 10% de los gastos reales de inversión de los gobiernos locales y de sus establecimientos públicos.

Sin embargo, es preciso relativizar esta constatación por consideraciones de coyuntura y de fase evolutiva. Las políticas macroeconómicas pueden afectar la inversión de los gobiernos locales (caso de Alemania y Austria), y los gastos de inversión pueden conocer durante varios años va-

Gráfico 1 Gastos públicos locales sobre el PIB (2005)



Fuente: Eurostat, 2005.

12. Dexia, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne. Evolutions 2000-2005*, noviembre de 2006.

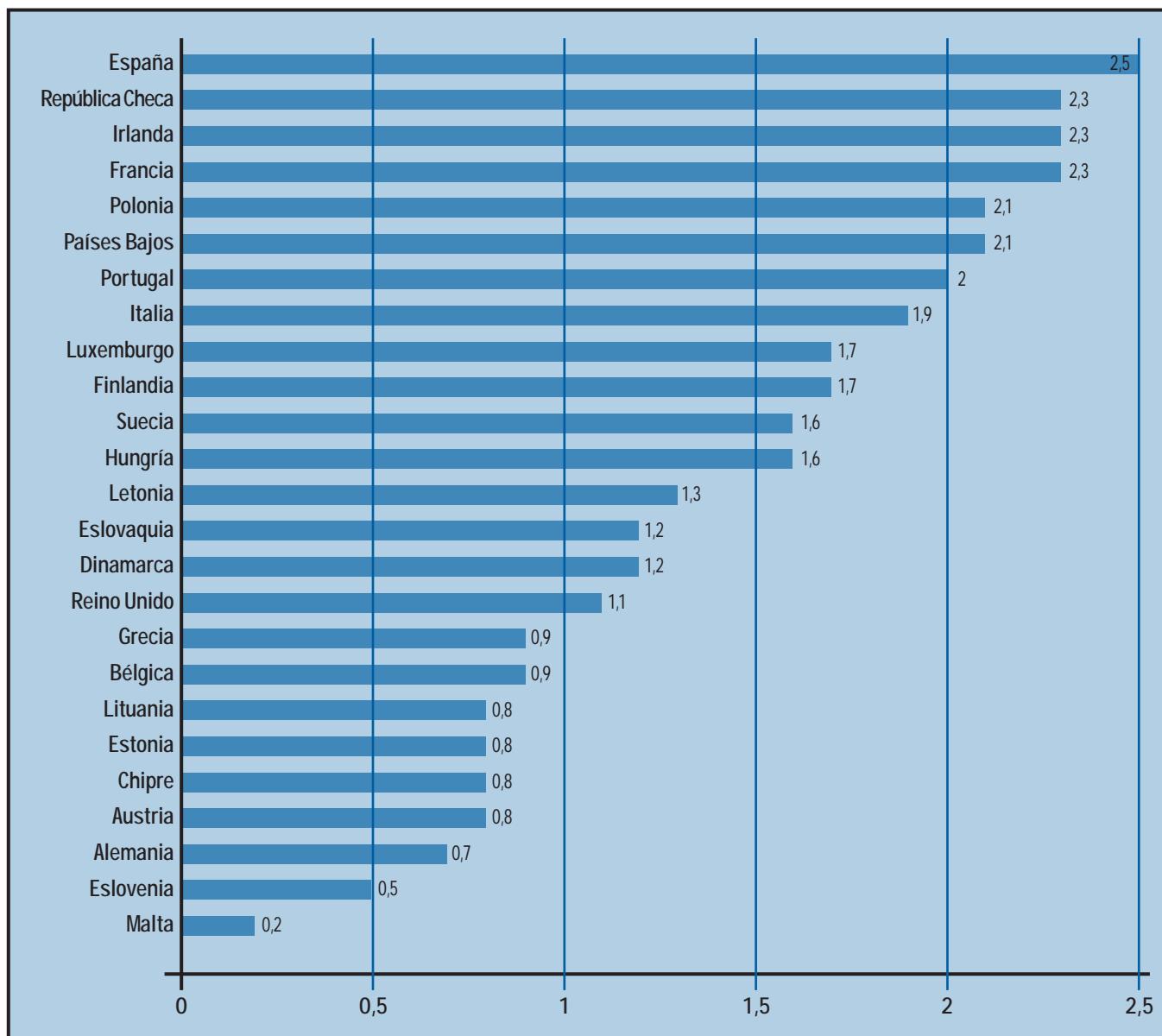
riaciones más importantes que los gastos corrientes. Si el crecimiento de la inversión de los gobiernos locales ha sido dinámico en el conjunto de la Unión Europea a lo largo de los últimos años, ésta ha sido más fuerte en los nuevos Estados miembros, lo que refleja la necesidad de nuevas infraestructuras en estos países. Entre 2000 y 2005, la progresión de la inversión de los gobiernos locales ha sido del orden de 2,9% anual de media en la Europa de los 15,

pero de 4,9% en los nuevos Estados miembros, mientras que esta evolución ha sido incluso negativa en Alemania y Austria¹².

En los países de la ex Yugoslavia, como en Albania, Bulgaria y Rumanía, el poder central conservó en un primer momento el control de los medios de inversión, incluyendo las inversiones públicas locales. La situación ha empezado a cambiar a partir de 2004. Se facilitó el acceso al préstamo en Bosnia y Her-

Gráfico 2

Gastos públicos locales en inversiones en porcentaje del PIB



Fuente: Dexia, 2006.

zegovina, Croacia, ex República yugoslava de Macedonia y Serbia; en Albania se introdujo un procedimiento de concurso para seleccionar los proyectos locales que se beneficiarían del financiamiento del Estado, en Bulgaria y Rumanía, el acceso a fondos europeos ha permitido aumentar el papel de los gobiernos locales en materia de inversiones, de infraestructuras económicas y sociales¹³.

III.1.2. Los recursos de los gobiernos locales

Cuando nos disponemos a analizar los recursos de que disponen los gobiernos locales, se nos plantean dos cuestiones: por un lado, el volumen de los recursos en relación a los costes y, por otro, el control que ejerce el gobierno local sobre el volumen de sus recursos, es decir, su capacidad para aumentar sus recursos.

La Carta europea de autonomía local prevé que los gobiernos locales cuenten con "recursos propios suficientes" y que puedan disponer libremente de ellos para el ejercicio de sus competencias, que los recursos financieros de los gobiernos locales deben ser "proporcionales a las competencias previstas por la Constitución y por la Ley" (art.9, apartados 1 y 2). La primera propuesta expresa una condición de la libertad local; la segunda expresa una garantía para los gobiernos locales, de disponer de los recursos necesarios para el financiamiento de las competencias que la ley les atribuye.

La exigencia de una correspondencia entre las competencias obligatorias y los recursos, o principio de conexión, es la más difícil de asegurar ya que depende de la estimación de los costes, la cual, a su vez depende del nivel de servicio que se cree deber o poder proporcionar a la población. Esta exigencia se encuentra en el centro de las solicitudes de los gobiernos locales a los poderes superiores de los que dependen sus recursos. Es cada vez más frecuente que la legislación prevea que toda transferencia de competencia por la ley deba acompañarse de una transferencia adecuada de recursos. En Francia este principio se inscribe en la ley en 1982, y entra en la

Constitución (art.72-2, al.4) en 2003. En Alemania, la revisión constitucional de 28 de agosto de 2006 inscribió en la Ley fundamental la prohibición de que se atribuyeran competencias materiales a los municipios y a sus agrupaciones a través de la ley federal (nuevo artículo 85, apartado 1). Esta nueva ley se propone acabar con la práctica a través de la cual el legislador federal había creado nuevas obligaciones para los gobiernos locales sin garantizar su financiamiento. Al contrario, dentro del *Land*, el tribunal constitucional del *Land* vela por el respeto del principio de conexión.

Pero la autonomía financiera depende esencialmente de la estructura y del régimen de los recursos. Es en este ámbito que la evolución de las finanzas locales presenta actualmente una serie de señales desfavorables a la autonomía local.

a) La estructura de los recursos

En la mayoría de los Estados europeos, los ingresos fiscales de los gobiernos locales son en realidad, de manera general, una parte del producto de los impuestos compartidos cuyo poder fiscal pertenece a los poderes centrales. Ahora bien, los únicos ingresos corrientes sobre los cuales las autoridades locales disponen de poderes suficientes para poder modificar, por decisión directa, el volumen de sus recursos, son la propia fiscalidad y los productos de la explotación de los servicios públicos por los que los usuarios pagan un precio o un derecho de acceso. Como el volumen de estos ingresos de explotación depende mucho del modo de gestión del servicio (directamente por el gobierno local o por una empresa que recauda los ingresos sobre los usuarios), es el volumen de la fiscalidad propia el que constituye la variable más significativa en cuanto a la capacidad de las autoridades locales de determinar por sus propias decisiones la evolución de sus recursos. Al contrario, la participación en el producto de impuestos compartidos es, tanto desde el punto de vista económico como político, equivalente a las transferencias. La única diferencia es que la parte correspondiente al

En la mayoría de los Estados europeos, los ingresos fiscales de los gobiernos locales son en realidad, de manera general, una parte del producto de los impuestos compartidos cuyo poder fiscal pertenece a los poderes centrales

13. Ken Davey (2007), *Fiscal decentralisation in South-Eastern Europe, en: Conseil de l'Europe, Effective democratic governance at local and regional level, Budapest, OSI, actas de la conferencia de Skopje, 8-9 noviembre de 2006.*

gobierno local a veces se calcula sobre el producto local del impuesto (por ejemplo, la participación de los municipios alemanes en el producto del impuesto sobre la renta). En este caso se supone que el contribuyente se siente satisfecho de saber que una parte de su contribución se utiliza para financiar los servicios públicos locales, aunque los electos no tienen ningún poder sobre el importe de la presión fiscal y no existe relación alguna entre el nivel de la fiscalidad y el nivel de los servicios.

Los sistemas europeos de finanzas locales se diferencian, principalmente por razones históricas, en función del origen de los recursos de los presupuestos locales. Todos recurren a la fiscalidad local, a transferencias de distinta naturaleza, a impuestos compartidos y a productos de explotación. Lo que les diferencia es la ponderación de estos distintos componentes, así como las características de los componentes más importantes. Por consiguiente, es posible diferenciar los sistemas de finanzas locales dependiendo de si la estructura de los recursos está dominada por la fiscalidad propia o, al contrario, por las transferencias, incluyendo la participación en el producto de los impuestos nacionales. El gráfico nº3 relaciona los dos tipos de recursos con los recursos totales de los gobiernos locales de la mayoría de países europeos. El gráfico no representa el conjunto de las categorías de recursos que podemos distinguir en los presupuestos locales. Y, como en los gráficos anteriores, sólo toma en consideración el nivel local, en general uno o dos niveles, con la excepción de los tres niveles de Francia y Polonia, dejando de lado las entidades federadas y las autonomías regionales. El gráfico incluye a la mayoría de los Estados de la Unión Europea, e integra también datos disponibles de algunos Estados de la ex Yugoslavia y de Albania.

El gráfico muestra claramente que solamente en 8 países el producto de la fiscalidad propia es superior a la suma de las participaciones en el producto de impuestos nacionales y transferencias¹⁴: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Noruega, Suecia y Sui-

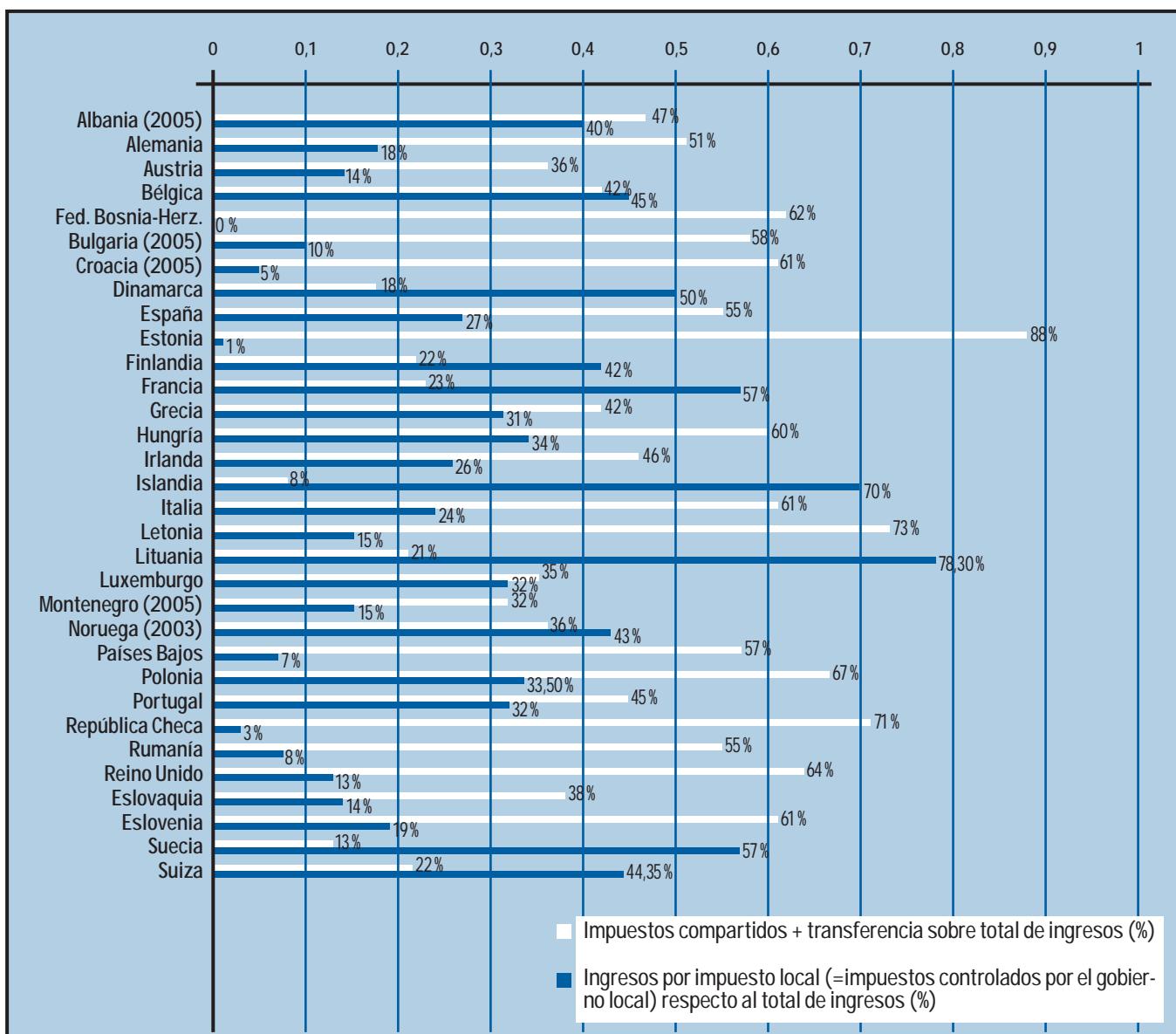
za. En todos estos países, los ingresos de la fiscalidad local propia representan más de un 40% del total de los recursos de los presupuestos locales. En todos los demás países representados, la parte de la fiscalidad local propia desciende por debajo de un 35% del total de los recursos (excepto en Albania, donde este porcentaje alcanza el 40% tras la reforma que ha entrado en vigor en 2005); sólo es superior al 30% en Grecia, Hungría, Luxemburgo, Polonia y Portugal, pero incluso en estos últimos países, la parte de las transferencias y participaciones en los impuestos nacionales representa un porcentaje muy importante de los recursos (excepto en Luxemburgo).

Estas observaciones sugieren la existencia de una diferenciación entre los sistemas de finanzas locales, que se produce a un nivel situado entre el 30 y el 40% de los recursos procedentes de la fiscalidad local propia, siendo estos recursos superiores a los procedentes de las transferencias y de los impuestos compartidos. Cuando estas dos condiciones se cumplen, se puede decir que el sistema de recursos está dominado por la fiscalidad local. Las transferencias tienen por función garantizar un financiamiento de base o una redistribución entre municipios, o la compensación de obligaciones determinadas por ley. El volumen de la fiscalidad local es suficiente para que las autoridades locales definan una política fiscal. Al contrario, en los otros países, donde la parte de la fiscalidad propia es sensiblemente inferior a la de las transferencias e impuestos compartidos, y generalmente muy inferior también al 30% del total de los recursos, podemos afirmar que el sistema de recursos viene dominado por las transferencias. En este caso, la fiscalidad propia sirve, en teoría, para financiar gastos no obligatorios –competencias facultativas– o ampliar la cobertura de gastos para los cuales las transferencias y los recursos de los impuestos compartidos no son suficientes. Sin embargo, cuanto más débil es la parte de la fiscalidad propia sobre el conjunto de los recursos, más difícil es a nivel político su uso para aumentar los recursos suplementarios, ya que un aumento significativo de los

14. No tenemos en cuenta Lituania puesto que la clasificación estadística de los recursos es errónea: en 2002, la fiscalidad propia de los gobiernos locales no superaba el 8,4% del total de los recursos (G. Marcou, *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Luxemburgo, Parlamento europeo STOA 105 FR, 2002, Parte B: Fichas por país).



Gráfico 3 Estructura de los presupuestos locales: fiscalidad propia y transferencias o impuestos compartidos



Fuente: Dexia, 2002, Consejo de Europa, 2003, 2005.

recursos requiere un fuerte aumento de la tasa de imposición, a menos que la evolución negativa de las transferencias lo imponga a los gobiernos locales. No obstante, los derechos y tasas pagados por los usuarios pueden representar un recurso alternativo a la fiscalidad, sobre todo a nivel municipal, y su aumento puede tolerarse mejor que el de la fiscalidad. Por último, en los países de Europa central y oriental, los ingresos patrimoniales (enajenaciones o explotación) pueden conservar un papel importante, y aumentar la

parte de los recursos propios situados bajo el control de las autoridades locales; sólo se trata de una situación transitoria pero facilita precisamente la transición.

b) La fiscalidad local propia

Es posible realizar varias constataciones en cuanto a la estructura de la fiscalidad propia. En todos los países, a excepción de Suecia, existe un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Este impuesto se considera el más

Globalmente, se constata una erosión continua de la fiscalidad propia dentro del conjunto de los recursos de los gobiernos locales, en beneficio de los recursos controlados por el poder central

adaptado a la fiscalidad local porque el objeto de imposición está localizado, situación común a la mayoría de los países del mundo. Pero el rendimiento de este impuesto está condicionado por la existencia de un catastro, el cual es inexistente o permanece inacabado en los países de Europa central y oriental. La fiscalidad local sobre los hogares generalmente no se basa en un impuesto local sobre la renta; esto acontece únicamente en los países nórdicos y en Suiza, donde el nivel de los gastos locales es el más elevado. En muchos países, en cambio, el impuesto sobre la renta es un impuesto compartido cuyo producto se asigna en parte o enteramente a los presupuestos locales (Alemania, Austria, Polonia, Hungría, Bulgaria –en su totalidad–, Croacia, Rumania...).

En algunos países, las autoridades locales pueden votar un impuesto adicional sobre la renta, que se añade al impuesto de Estado (Suiza) o se basa en el producto local del impuesto sobre la renta (Croacia). El interés del impuesto sobre la renta está en que establece un vínculo directo entre el contribuyente y los servicios de los que es usuario y que son financiados por el impuesto. En Grecia, la fiscalidad local se basa principalmente en tasas que se relacionan al financiamiento de los servicios públicos, y no sobre impuestos propiamente dichos. Este mismo caso lo encontrábamos en Francia con la tasa sobre la vivienda, pero que actualmente se ha convertido en un impuesto directo, y con la tasa de recogida de basura, que en los últimos años ha sido usada como variable de ajuste por los municipios (o mancomunidades).

En cambio, menos de la mitad de los países de la Unión Europea tienen un impuesto local específico sobre las actividades económicas: Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Portugal. La base imponible es variable. Sin embargo, este impuesto, si tomamos en consideración el conjunto de la fiscalidad propia y de los volúmenes presupuestarios, sólo representa un recurso significativo en seis países: Alemania, España, Francia, Hungría, Irlanda y Luxemburgo. Estos impuestos están

expuestos a decisiones de política económica destinadas a reducir los costes de las empresas. De esta forma, durante los últimos años las bases de imposición se redujeron, sobre todo, en Alemania, España y Francia.

Globalmente, se constata una erosión continua de la fiscalidad propia dentro del conjunto de los recursos de los gobiernos locales, en beneficio de los recursos controlados por el poder central.

Tanto en Francia como en Alemania, se han reducido las bases del impuesto sobre las empresas; en Francia este impuesto se limitó al 3,5% del valor añadido (cerca de la mitad de los sujetos pasivos). En los Países Bajos en el 2006, el impuesto local de propiedad de la tierra se suprimió para los arrendatarios y se limitó para los propietarios. El resultado fue una disminución de la autonomía financiera. Suecia e Italia son, en contextos muy diferentes, dos excepciones notables a esta tendencia general hacia la erosión de la fiscalidad local propia, al igual que Eslovaquia desde 2005, donde varios impuestos locales nuevos han sustituido antiguas dotaciones. En Suecia, la fiscalidad local propia representa aún más del 70% de los recursos de los gobiernos locales. Italia prosiguió la restauración de la fiscalidad local desde 1992, después de que ésta fuera prácticamente suprimida en 1971, en aras de mejorar su redistribución. **En resumen, podemos considerar que en la mayoría de los países prevalece una lógica de garantía de los recursos sobre una lógica de responsabilidad financiera.** Los principios de repartición de los impuestos compartidos, en la medida en que son relativamente estables o negociados (Alemania, Austria), y que se garantiza la evolución de las dotaciones (del tipo "pacto de estabilidad"), aseguran una determinada adecuación de los recursos a los gastos, aunque condicionada por el contexto económico.

c) Las otras fuentes de financiamiento

Entre las alternativas al financiamiento presupuestario que se desarrollaron en los últimos años para financiar las inversiones, figuran las distintas fórmulas de colaboración

público-privada (*Public-Private Partnership - PPP*), inspiradas en la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) británica de 1992. Bajo formas jurídicas diversas, muchos países han adoptado una legislación sobre las PPP desde finales de los años 90, pero el principio de las PPP es el mismo: la autoridad pública confía a una empresa o a un consorcio una misión global de concepción, realización, financiamiento y explotación o mantenimiento de una obra pública. Las PPP amplían las posibilidades tradicionalmente ofrecidas por las concesiones, pero la verdadera razón del desarrollo de las PPP es de carácter presupuestario.

No obstante, el balance es mitigado. Incluso en el Reino Unido, las PPP no representan más de un 11% del volumen de la inversión pública, y este éxito relativo se explica por el hecho de que las condiciones de acceso al crédito de las autoridades locales eran, hasta la *Local Government Act* de 2003, muy restrictivas, de tal manera que la IFP representaba una posibilidad de acceso a recursos suplementarios.

Si las PPP permiten acelerar el financiamiento de algunas operaciones, también introducen inconvenientes desde el punto de vista del financiamiento. En efecto, los capitales que el contratista reúne en el mercado, se obtendrán a unas condiciones menos favorables que las que se conceden a una autoridad pública. Además, las tasas pagadas por la autoridad pública deben cubrir todos los costes, incluidos los costes financieros, de tal manera que la PPP transforme la deuda en gasto corriente, esto no constituye en sí mismo una economía. Finalmente las empresas reclaman unos márgenes más elevados en nombre de los riesgos que tendrían que asumir, pero es difícil controlar estos márgenes¹⁵. En los otros países, la presencia de la PPP en la inversión pública permanece a un nivel bastante bajo, aunque los gobiernos se fijan a veces objetivos ambiciosos (por ejemplo en Francia: un 10% en 2010).

Los límites de este instrumento explican quizá la reaparición de organismos de fi-

nanciamiento destinados a los gobiernos locales y creados sobre una base cooperativa, sobre el modelo de **Komun-Invest**, organismo nacido en Suecia en 1986 para proporcionar financiamiento a los gobiernos locales¹⁶ –similar al antiguo Crédito Municipal de Bélgica.

II.2. Las competencias

Conviene precisar el estatuto de las diferentes categorías de competencias, antes de estudiar los campos de competencias materiales (Comité de las Regiones: 2002; Marcou: 2007).

II.2.1. Categorías de competencias

En primer lugar, debemos destacar la generalización de la cláusula general de competencia, prevista por el artículo 4.2 de la Carta europea de la autonomía local, al menos a nivel del gobierno local de base. Contrariamente a la idea más extendida, la cláusula general de competencia no es un principio de distribución de competencias sino un principio de libertad; de allí su importancia, aunque las actividades que autoriza siguen siendo modestas en términos presupuestarios. La mayoría de los Estados europeos (miembros del Consejo de Europa) reconocen actualmente, a través de su Constitución o legislación, el principio de la cláusula general de competencia de los municipios. Sin embargo, hay algunas excepciones (Reino Unido, Portugal y algunos países de Europa central y oriental), mientras que otros países plantean cuestiones de interpretación (España e Italia).

La mayoría de las competencias ejercidas por los gobiernos locales vienen determinadas por la ley. Es posible destacar una tendencia general a la extensión del volumen de las competencias locales, a veces bajo forma de "competencias para fines específicos" (según la terminología de la Carta de autonomía local: art.4), las cuales son ejercidas en nombre del Estado y bajo su dirección. Es el caso, en particular, de Alemania, Austria, Italia, la República Checa, Hungría y Eslovenia, donde

15. En los informes de la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara baja (House of Commons) del parlamento británico encontramos múltiples estudios que apuntan a la prudencia respecto a los beneficios que los gobiernos locales pueden obtener del IPF (por ejemplo HC 567, 16 de julio de 2003; HC 446, 31 de marzo de 2005; HC 553, 14 de junio de 2005; HC 694, 3 de mayo de 2006).

16. El Komun-Invest agrupa actualmente a 196 municipios y 7 consejos de condado.

Las principales variaciones las encontramos en las competencias en materia de educación, sanidad y protección o ayuda social

los municipios ejercen funciones administrativas que dependen tradicionalmente del Estado. Esta tendencia se enmarca en el sentido de la universalidad de la competencia municipal, aunque el alcance real de este tipo de competencias depende del control realmente ejercido por el Estado.

En los Estados de la Europa central y oriental, el alcance de las competencias materiales de los gobiernos locales sigue siendo muy amplio, en la medida en que éstas son las herederas de los antiguos órganos locales del poder de Estado, a excepción de los países donde en algunos ámbitos se restableció o se mantuvo a nivel local, una administración del Estado separada. Las "competencias para fines específicos" dominan por consiguiente las competencias locales (por ejemplo a nivel de las regiones en la República Checa). En este caso, encontramos gobiernos locales que desempeñan un papel de agentes del Estado. Los medios disponibles sólo bastan, y a duras penas, para financiar las competencias delegadas por el Estado, de forma que la autonomía local prácticamente no puede ejercerse.

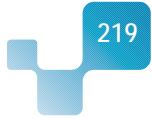
Un examen más detallado del régimen de competencias locales lleva a cuestionarse la pertinencia de las distinciones comúnmente admitidas. Efectivamente, las competencias de base siempre están reguladas por la ley cuando se refieren a materias o funciones que tienen una dimensión nacional; estas competencias son de carácter obligatorio. En este caso, el grado de autonomía de que disponen los gobiernos locales viene determinado por el alcance de la normativa y su nivel de detalle, que, en casos extremos, pueden transformar a estas competencias en competencias delegadas. Es contra esta situación que se originan las reformas en los países nórdicos durante los años ochenta, englobadas bajo la denominación de "municipio libre", perseguían reducir el peso de la reglamentación nacional y de las tutelas financieras que pesaban sobre los gobiernos locales. En algunos casos, la jurisprudencia vela para que la normativa respete los derechos de autonomía del gobierno local (Alemania),

censurando las disposiciones que irían más allá de lo que justifican los objetivos de la normativa, aunque no se trata del caso más generalizado (véase infra. III).

II.2.2. Las competencias materiales

Para analizar las competencias efectivamente ejercidas en acuerdo con la aplicación de la ley, nos limitaremos a los municipios y a sus agrupaciones. Una comparación detallada entre países europeos evidencia que algunas funciones son ejercidas por los municipios o sus agrupaciones, y cuando procede por sus subdivisiones (caso de las *freguesias* en Portugal). Las principales funciones son: en materia de urbanismo (planificación, autorización de utilización de suelos, mejoramiento), la atribución de ayudas sociales y la gestión de instituciones sociales destinadas a ciertos grupos de población (para las personas mayores en particular), el servicio de vías y obras, transportes públicos (en función del tamaño del gobierno local), agua potable (con excepción de Inglaterra), vivienda y hábitat (con excepción de los Países Bajos, Reino Unido, Italia y Suiza), construcción y mantenimiento de los edificios escolares –a los cuales en todos los países europeos se añaden actualmente unas actividades de acompañamiento educativo-, y el desarrollo económico, que se traduce en algunas acciones, incluso en los países en que no se cita entre las atribuciones legales de los municipios. Podemos considerar que éstas son las funciones que constituyen el patrimonio común de la competencia municipal en Europa.

Las principales variaciones las encontramos en las competencias en materia de educación, sanidad y protección o ayuda social. Estas competencias son, en general, ejercidas por los gobiernos locales en los países nórdicos sobre la base de la legislación nacional (en Dinamarca las regiones administran desde el 1 de enero de 2007 el conjunto del sistema de salud y el seguro de enfermedad, que en gran medida ya es competencia de los condados; en Suecia, la gestión de la seguridad social compete al nivel nacional, mientras que los condados



garantizan la gestión de los hospitales y del sistema de cuidados). En Alemania, Francia, Italia y España, los gobiernos locales ejercen en estos ámbitos solamente competencias parciales o marginales. Lo mismo sucede en el ámbito de la educación: la contratación y la gestión del personal son, en general, competencia del Estado o los poderes regionales (*Länder* alemanes y austriacos, comunidades autónomas españolas, comunidades en Bélgica –pero no en Italia). No obstante, en los países nórdicos, y también en gran medida en el Reino Unido, éstas son competencias propias de los municipios.

También encontramos situaciones diferentes en cuanto a las competencias en materia de policía y orden público. En algunos países se trata de competencias importantes tradicionalmente en manos de los alcaldes y de las autoridades locales (Bélgica, Países Bajos, Reino Unido). En cambio, en otros países están prácticamente ausentes de las competencias locales (Alemania, Hungría, Suecia).

En los países de Europa del Este, las soluciones varían incluso al interior de un mismo país. Por ejemplo, en Bulgaria, la gestión del sistema de salud y de los centros escolares, que fueron competencia municipal, pasaron a ser competencia del Estado en 2003. En Albania, estas funciones están financiadas desde 2003 por el presupuesto del Estado, mientras que son los municipios los que administran el pago de los salarios. En Hungría, Lituania, Polonia y Rumania la administración de los establecimientos y del personal educativo está descentralizada. En cambio, en Estonia, Letonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia estas funciones se comparten entre los gobiernos locales y el Estado, el cual conserva la competencia de la gestión del personal.

En varios países se observa una tendencia a la centralización en ciertos ámbitos de competencias: educación (en el Reino Unido), salud (en Noruega) y seguridad pública (en Bélgica y Países Bajos), mientras que en otros, los municipios se implican cada vez

más en el sector educativo y la seguridad pública, de los que anteriormente no eran titulares de competencias administrativas. A la vez, en otros países las competencias locales se han visto reducidas tras la introducción de reformas en la gestión con marcada inclinación hacia el sector privado (Reino Unido, Países Bajos y Suecia).

II.3. Las capacidades administrativas

Las capacidades administrativas dependen del personal y de los métodos de gestión, que a lo largo de los últimos años han sufrido importantes evoluciones.

II.3.1. El personal

Existen diferencias considerables en cuanto al personal empleado por los gobiernos locales. Como es previsible, estas diferencias se relacionan con las competencias. Los países donde los gobiernos locales, y los municipios en particular, administran los servicios públicos básicos y sus funcionarios, emplean el mayor número de personal. Tal es el caso de los países nórdicos, del Reino Unido y Suiza, donde el personal empleado por los gobiernos locales representa en torno al 80% del conjunto de los funcionarios públicos (63% solamente en Noruega). Se trata, en su mayoría, de empleados del sector de la educación y de la sanidad. Los gobiernos locales de Europa del Este, a pesar de la extensión de sus competencias, emplean un número de personal menos elevado (en torno al 40%) a excepción de Hungría (69%) y Eslovaquia (90%) (CNFPT: 2005; Pollitt, Boukaert: 2004).

En cambio, la estructura del Estado apenas tiene incidencia. Es en los Estados unitarios en particular, donde se encuentra proporcionalmente el mayor número de empleados de los gobiernos locales. Aparte de los casos precedentes, las situaciones son más bien comparables: 28% en Alemania, 31% en Francia, 24% en España, 34% en Bélgica, 19% en Italia y 18% en Portugal. Por su parte, los Estados federales o autonómicos se distinguen por el número reducido de efecti-

También encontramos situaciones diferentes en cuanto a las competencias en materia de policía y orden público. En algunos países se trata de competencias importantes tradicionalmente en manos de los alcaldes y de las autoridades locales

Entre los países que han ido lo más lejos posible en la equiparación de los empleados de gobiernos locales con los del sector privado, sobre la base del derecho del trabajo, encontramos al Reino Unido, así como un grupo de países que han abandonado prácticamente sus antiguos regímenes de carrera y han introducido un régimen contractual: Suecia, Dinamarca e Italia

vos empleados por el gobierno central y no por el elevado número de empleados de los gobiernos locales, ya que es en el nivel regional donde se concentra el mayor número de empleados¹⁷. A la vez, podemos comprobar que en algunos países, el reducido número de empleados de gobiernos locales, es un espejo de las escasas competencias de que disponen (Grecia e Irlanda).

A lo largo de los últimos años, las autoridades locales en muchos países se han visto obligadas a reducir su personal por razones presupuestarias y por la externalización de numerosas actividades, respondiendo a las estrategias inspiradas en la "Nueva Gestión Pública", destinadas a mejorar sus resultados.

El estatuto del empleado público es también un elemento importante de la calidad del servicio civil o la función pública local: debe asegurar una contratación basada sobre criterios de mérito y proteger la neutralidad del servicio público. Asimismo, también debe permitir la movilidad de los empleados entre los gobiernos locales, para facilitar que los pequeños y medianos puedan atraer empleados de nivel elevado. Son múltiples las modalidades existentes para lograr estos objetivos, pero pueden quedar frustrados cuando el régimen es inadecuado.

Dentro del régimen del empleado de los gobiernos locales, como en el régimen general del empleado público, distinguimos dos tipos de régimen:

- Un régimen de carrera, de derecho público, caracterizado esencialmente por el nombramiento y la garantía del empleo.
- Un régimen contractual, vinculado al derecho privado, en base a un contrato y sin implicar garantía de empleo.

Pero los regímenes que existen en los países europeos son mucho más diversos e implican, a menudo, la coexistencia de regímenes diferentes. Del mismo modo, algunas situaciones son engañosas, y régimen de derecho público y régimen de carrera no siempre se

corresponden. Por ejemplo, en los Países Bajos prevalece un régimen contractual en el marco de un estatus de derecho público, mientras que los empleados públicos de los gobiernos locales de Italia y República Checa tienen acceso a un sistema de carrera gracias a una serie de acuerdos colectivos.

Los regímenes del empleado público de los gobiernos locales han evolucionado hacia una flexibilización de las condiciones de empleo y la introducción de mecanismos de incentivos por remuneración, inspirados en el principio de la "Nueva Gestión Pública", pero siguen diferenciándose en función de las tradiciones nacionales específicas. Mientras que algunos países se han orientado más claramente hacia el "régimen contractual", a veces mucho antes de la difusión de estas doctrinas, otros han mantenido la primacía del régimen de carrera. No obstante, en numerosos casos encontramos un tipo "híbrido", que mezcla elementos de los dos modelos.

Entre los países que han ido lo más lejos posible en la equiparación de los empleados de gobiernos locales con los del sector privado, sobre la base del derecho del trabajo, encontramos al Reino Unido (donde no es tradicional la distinción jurídica entre sector público y sector privado desde el punto de vista del empleo), así como un grupo de países que han abandonado prácticamente sus antiguos regímenes de carrera y han introducido un régimen contractual: Suecia (1974), Dinamarca (1969) e Italia (1993). A pesar de estos casos, en la mayoría de los países se ha introducido parcialmente el régimen de empleo contractual manteniendo al mismo tiempo un régimen de carrera para las funciones de dirección. Este tipo de sistemas "mixtos", con un fuerte componente del régimen de carrera, se encuentra, en particular, en Alemania, Finlandia y Suiza. En Alemania, éste es el régimen que caracteriza desde hace tiempo a los gobiernos locales; la mayor parte del personal está empleado bajo el régimen contractual, aunque es necesario precisar que los dos sistemas han acabado por convergir (después de quince años bajo contrato, los empleados pasan a ser funcionarios).

17. Pollitt, Bouckaert (2004), p. 44 y siguientes.

Cuadro 2

Tipología de los países europeos según el régimen de personal de los gobiernos locales

Régimen de carrera de derecho público o derecho privado para los cargos directivos	Régimen de carrera de derecho público de aplicación general	Régimen de contratación de derecho privado o de derecho público
Albania	Bélgica	Bulgaria
Alemania	Chipre	Dinamarca
Austria	España	Ex República yugoslava de Macedonia
Bosnia y Herzegovina	Francia	Noruega
Croacia	Grecia	Países Bajos
Estonia	Hungría	Polonia
Finlandia	Irlanda	Reino Unido
Italia	Letonia	Eslovaquia
República Checa	Lituania	Suecia
Serbia	Luxemburgo	
Suiza	Malta	
	Montenegro	
	Portugal	
	Rumanía	
	Eslovenia	

En los regímenes postcomunistas de Europa central y oriental, la construcción de las estructuras y del régimen de empleo de los gobiernos locales ha tenido una evolución fluctuante en los años 90. Tras distintos cambios, cada país se orientó en función de sus tradiciones nacionales específicas, de las reacciones generadas por la transformación postcomunista, del interés manifestado por la formación de personal competente, de la prevención de la corrupción y también, en los países que se preparaban para la adhesión a la Comunidad Europea, del proceso de adhesión en sí mismo. La combinación de este conjunto de factores ha generado resultados diferentes según los países: regímenes más bien contractuales, en Bulgaria, Polonia y Eslovaquia en particular, mientras que el régimen de carrera prevalece en Hungría, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovenia.

Globalmente predomina el régimen de carrera de derecho público. La aplicación del derecho laboral a los empleados públicos supone un régimen de acuerdos colectivos rigurosos, que no puede existir sin potentes asociaciones de gobiernos locales y sindicatos representativos fuertes, que sólo encontramos en un número reducido de países. La coexistencia de dos re-

gímenes no debe equivocarnos. Cuando dicha coexistencia se encuentra, el régimen de carrera de derecho público se aplica a los cargos directivos, aunque también encontramos agentes bajo contrato ocupando tales posiciones, y conserva, por consiguiente, un lugar determinante en el sistema de gestión del personal y en las relaciones de estos cuadros con el personal político. A la vez, en numerosos países, es la mayor parte del personal que está sujeto al régimen de carrera de derecho público. Estas observaciones pueden resumirse en el cuadro nº 2 en función de la característica principal del régimen de personal laboral.

La principal crítica dirigida a las administraciones públicas basadas en el régimen de carrera es la falta de reconocimiento de los buenos resultados en el sistema de remuneración, y que el progreso esté muy vinculado a la antigüedad. El paso de un régimen de carrera a un régimen contractual viene motivado por la voluntad de introducir elementos de competición interna y un régimen de remuneración que incentive al trabajador. Encontramos los regímenes con mayores incentivos en el Reino Unido, Suecia e Italia, aunque se constata una evolución general de todos los regímenes en esta dirección.

La principal crítica dirigida a las Administraciones públicas basadas en el régimen de carrera es la falta de reconocimiento de los buenos resultados en el sistema de remuneración, y que el progreso esté muy vinculado a la antigüedad

La idea central de la NGP se fundaba en la superación de la rigidez e ineeficacia atribuida a la Administración pública ("dejar que los gestores gestionen") y la sustitución del control jerárquico por una gestión basada en indicadores y el seguimiento

En los países donde el régimen de empleo permanece dominado por el régimen de carrera de derecho público, la evolución hacia mecanismos de progreso y remuneración más flexibles ha sido más lenta y menos pronunciada, pero actualmente encontramos claramente esta evolución también en Alemania y Francia.

II.3.2. Las reformas de la gestión

Desde principios de los años 80, el proceso de modernización se inspira en los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP), aunque esta tendencia parece haber entrado ya en una etapa de agotamiento (Pollitt, Bouckaert: 2004; Kersching, Vetter: 2003).

La idea central de la NGP se fundaba en la superación de la rigidez e ineeficacia atribuida a la Administración pública ("dejar que los gestores gestionen") y la sustitución del control jerárquico por una gestión basada en indicadores y el seguimiento.

En el Reino Unido, a partir de 1979, las reformas impusieron a las autoridades locales que en su organización separaran las funciones de comprador y proveedor, y abriesen sus servicios a la competencia de proveedores externos (*competitive tendering*). Estos principios se revisaron parcialmente a partir del año 2000 con el nuevo programa conocido como "autoridades mejor valor" (*best value authorities*), haciendo mayor hincapié en las prestaciones que en los costes. La separación de las funciones de comprador y proveedor se introdujo también en los gobiernos locales de Suecia. En Alemania, esta evolución quedó manifiesta con el "nuevo modelo de dirección" (*Neues Steuerungsmodell*), que ponía en entredicho la primacía tradicional de la legalidad y el control jerárquico. En Francia, las elecciones de 1983 permitieron la elección de alcaldes que introdujeron una nueva concepción en la gestión municipal, asimilando el municipio a la empresa. Las elecciones municipales siguientes se ca-

racterizaron por la pérdida de atracción de ese modelo, pero no por las técnicas modernas de gestión. Hoy se discute la extensión a los presupuestos locales de los principios de la reforma del presupuesto del Estado (ley orgánica sobre las leyes presupuestarias de 2001: gestión por programa dirigida hacia resultados).

En los países de Europa central y oriental, la creación de las nuevas estructuras administrativas apeló en primer lugar al modelo tradicional, mientras que el modelo de gestión moderno fue penetrando más lentamente.

En el debate sobre la modernización del sector público, se promovieron las privatizaciones y el mercado bajo dos conceptos.

En primer lugar, se defendió la privatización como un medio para reducir el peso de las funciones centrales del "Estado de bienestar" (*welfare state*) permitiendo que las fuerzas del mercado tomaran el relevo. Desde los años 80, el tema del "Estado modesto" (*lean state, schlanker Staat*) se difundió, tanto a nivel nacional como internacional.

Pero por otra parte, se impulsó el mercado para el suministro de los servicios con la idea que las autoridades públicas se limitaran a una función organizadora (*enabling function*), mientras que la ejecución de estas funciones sería confiada por contrato a empresas privadas sobre una base competitiva. La Comisión Europea defendió este enfoque con el fin de promover el "mercado único".

Es quizá en el Reino Unido y en Suecia que estas doctrinas han tenido mayor impacto, ya que en estos países el monopolio del sector público estaba más extendido. Sin embargo en Suecia, sólo se externalizó el 15% de los servicios municipales aproximadamente. En los países de Europa central y oriental donde, bajo el régimen comunista, el Estado o los organismos públicos prestaban el conjunto de los servicios sociales, la

extensión y las modalidades de gestión de estos servicios han sufrido cambios fundamentales, con una intervención cada vez más importante del sector privado. En cambio, en Alemania, tradicionalmente la mayoría de los servicios sociales están garantizados por organismos privados sin ánimo de lucro (*freie Wohlfahrtsverbände*), y los gobiernos locales se concentran en las funciones de organización y control. En resumen, podemos afirmar que las repercusiones de la NGP han sido bastante limitadas, y sólo han conducido a una diversificación de los "proveedores". En países, como Francia o España, donde desde hacía tiempo era habitual delegar al sector privado la explotación de los servicios públicos locales, este discurso resultó poco pertinente, aunque más recientemente se crearon nuevos instrumentos para facilitar el recurso al sector privado. No obstante, el imperativo de mejora de resultados ha ido avanzando, tanto a través de las intervenciones del Estado (en Francia las reformas de las nomenclaturas contables) como por las iniciativas de los mismos gobiernos locales.

Finalmente, el derecho comunitario ejerce una influencia determinante sobre la evolución de los modelos de gestión de los servicios públicos. En efecto, todos los servicios que son "de interés económico general" –según el artículo 86.2. del tratado de la Comunidad Europea- están sujetos a las reglas de libre competencia, salvo que éstas obstaculicen su ejercicio en condiciones que sean compatibles con la viabilidad de la empresa. Según la Corte de Justicia, si un gobierno local quiere confiar la explotación de un servicio público a una empresa, se debe proceder a una licitación, aún cuando el municipio haya creado una empresa local para asegurar ese servicio. Salvo que se pueda demostrar que el municipio ejerce sobre esa empresa un control similar al que realiza sobre uno de sus servicios administrativos. Para la Corte de Justicia, es suficiente que dicha empresa cuente con accionarios exteriores, aún minoritarios, para que la condición anterior no pueda ser aplicada. De esto resulta que la apertura al mercado, tal como

es interpretado por la Corte de Justicia, limita la libertad de los gobiernos locales de elegir libremente el modo de gestión de los servicios públicos bajo su competencia, principio que es considerado como uno de los fundamentos de la autonomía local en muchos países (Alemania, Francia, España), aunque en otros la libertad de las autoridades locales en este campo se vea reducida en nombre de la apertura al mercado (en particular el Reino Unido e Italia). En este sentido, el nuevo reglamento 1370/2007 del 23 de octubre 2007 sobre los servicios de transporte de viajeros por ferrocarriles y carreteras pone término a la excepción a la apertura a la competencia que se había mantenido en el reglamento anterior para transportes urbanos y regionales. Sin embargo, las autoridades locales competentes conservan la posibilidad de explotar directamente los servicios de transportes de viajeros o de realizarlo a través de una entidad distinta sobre la cual ejerzan un control similar al que tienen sobre uno de sus servicios administrativos, y a la cual pueden atribuir directamente el contrato de servicio público. Los sistemas de transportes urbanos de numerosas grandes ciudades europeas deberán ser examinados cuando el reglamento entre en vigor (3 de diciembre 2009). La libertad de decisión de las autoridades locales sobre las modalidades de gestión se verá limitada. Por el contrario, la mayoría de los servicios de interés general deberían quedar fuera del campo de aplicación de la directiva "servicios" del 12 de diciembre de 2006¹⁸.

III. La democracia local

El tema es abordado a través de las diferencias en relación al sistema político local, los controles, el impacto de la descentralización en la política nacional y el papel de las asociaciones de electos locales o de gobiernos locales.

III.1. El sistema político local

En todos los países del Consejo de Europa, los consejos municipales, o en términos generales, los gobiernos locales de base, son

El derecho comunitario ejerce una influencia determinante sobre la evolución de los modelos de gestión de los servicios públicos

18. Rodrigues, St. (2007), *Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur*, p.113.

Se debe destacar también que dentro de las reformas se prevé referéndum de iniciativa popular para la creación del cargo de alcalde, si se presenta una petición firmada por el 5% de los electores

electos por sufragio universal directo, libre y secreto. Basta con mirar atrás para evaluar la importancia de esta conquista. En cuanto a los gobiernos locales de nivel intermedio, la situación es diferente: en algunos casos, se ha optado por el sufragio indirecto para mantener los lazos entre las funciones del nivel intermedio y las competencias municipales, evitar así la emergencia de nuevas legitimidades que compitan con los municipios y proteger la autonomía de éstos (por ejemplo: las diputaciones provinciales en España, las autoridades regionales en Irlanda, los consejos regionales en Finlandia o los consejos regionales en Rumania). En España se considera que las diputaciones provinciales forman parte del nivel local y están al servicio de los municipios. En Noruega y en Hungría, por el contrario, se ha renunciado al sufragio indirecto para los consejos de departamento.

La evolución más significativa la encontramos en los ejecutivos de los gobiernos locales de base: **una cierta personalización del poder del ejecutivo y de su elección por sufragio directo** (Bäck, Heanelt, Magnier: 2006; Szücs, Strömberg: 2006). Esto se observa principalmente en Alemania, Italia y el Reino Unido. En Alemania, la antigua diversidad de las instituciones municipales ha dado paso a un modelo único, caracterizado a grandes rasgos por la elección del alcalde por sufragio universal directo y la posibilidad de revocarlo. Italia introdujo la elección directa de los alcaldes, de los Presidentes de provincia y finalmente de los Presidentes de región. En el Reino Unido, después de haber introducido la elección del alcalde de Londres por sufragio directo, la ley prevé la posibilidad de que las ciudades adopten un modelo similar con dos variantes. En Europa central y oriental, se elige a los alcaldes por sufragio directo a excepción de los Estados bálticos, Polonia, República Checa y Croacia. Esta cuestión está siendo objeto de discusión en Bélgica y los Países Bajos. En este último país, en el 2005 fracasó una propuesta de revisión de la Constitución orientada a permitir la elección del alcalde, que es nombrado por el poder central, a propuesta del Consejo Municipal, propuesta que podría

ser sometida a consulta ciudadana. En Bélgica y Luxemburgo el alcalde también es nombrado, pero, como en los Países Bajos, en el marco de un ejecutivo colegial cuyos miembros son elegidos por el consejo.

En el Reino Unido, a partir de la *Local Government Act* del año 2000, las autoridades locales deben abandonar el sistema tradicional de ejercicio de las funciones ejecutivas a través de comisiones del propio consejo; deben diferenciar las funciones ejecutivas y no ejecutivas y, en algunas circunstancias, someter a referéndum un proyecto de constitución local que contemple la elección directa del alcalde. Sin embargo, esta reforma no ha recibido el apoyo esperado. Entre las 386 autoridades locales susceptibles de tener un alcalde electo, sólo se celebró un referéndum en 31 gobiernos locales (a finales de 2006), de las cuales sólo 12 fueron favorables a la elección directa del alcalde. Se debe destacar también que dentro de las reformas se prevé referéndum de iniciativa popular para la creación del cargo de alcalde, si se presenta una petición firmada por el 5% de los electores. Un aspecto menos conocido de esta reforma, pero quizás de mayor alcance a largo plazo, es la diferenciación de las funciones ejecutivas y no ejecutivas, que debe permitir la revalorización del papel de orientación política y de control de los consejos locales en relación a los órganos ejecutivos. El Libro Blanco de octubre de 2006 ha relanzado la reforma institucional en aras de fortalecer el liderazgo político dentro de los gobiernos locales. La ley del 30 de octubre permite introducir la elección de los consejos enteros e impone a los distritos elegir entre dos fórmulas de organización del ejecutivo local: un líder elegido por el consejo o un alcalde elegido directamente por los ciudadanos, que nombra después los miembros de su gabinete dentro de los concejales.

Se puede hacer también un paralelo con la reforma neerlandesa conocida como de la "dualización" (*dualisering*). Esta reforma, introducida con las leyes del 7 de marzo de 2002 sobre los municipios y del 16 de enero sobre las provincias (modificando la ley del 10 de septiembre de 1992), separa las funciones

del ejecutivo de la asamblea. En adelante, los magistrados adjuntos al alcalde [échevins] (los diputados en la provincia) no pueden ser miembros del consejo; el órgano ejecutivo concentra prácticamente la totalidad de los poderes administrativos. En contrapartida, se quiso reforzar el papel de dirección política y de control de la asamblea. Se observará que el desfase entre la duración de los mandatos contribuye también a la dualización: 4 años para el consejo y los concejales, 6 años para el alcalde (el Comisario de la reina).

Detrás de estas evoluciones y reformas, que parecen muy diferentes en su espíritu, se plantea en realidad la misma problemática: la restauración o el fortalecimiento del liderazgo político de los gobiernos locales y, sobre todo, del nivel municipal. Por supuesto esta cuestión no se ha planteado en aquellos países, como Francia o los *Länder* del sur en Alemania, donde existe desde hace tiempo la tradición de un alcalde fuerte. Se observará que todos los países que hemos citado de Europa del Oeste han contado tradicionalmente con un ejecutivo local colegiado, o incluso no han tenido ningún órgano ejecutivo distinto del consejo. En Europa del Este, la aspiración a la democracia impuso la elección directa del alcalde en la mayoría de los países, aunque esta cuestión recibe un tratamiento diferente en cada Estado. En la mayoría de los casos, la elección directa del alcalde se considera la fórmula que mejor garantiza la responsabilidad política, en la medida en que el mandato del alcalde es renovable. Pero en los Países Bajos, y probablemente en el Reino Unido, se busca este mismo liderazgo político a través del fortalecimiento del papel político del consejo. Este mismo enfoque constituía el trasfondo de las reformas llamadas del "municipio libre" que tuvieron lugar en los países nórdicos en los años 80, que dio a los consejos municipales la libertad de decidir sobre la organización interna del municipio. Mientras que anteriormente estaban determinadas por la ley, la reforma (véase, en particular, la ley sueca de 1991 sobre la administración local) permitió al consejo elegir su propia organización y fortalecer el papel de dirección del con-

sejo ejecutivo sobre los distintos sectores especializados.

Por lo que se refiere a las asambleas locales, las evoluciones son menos claras, aunque destaca una determinada "parlamentarización", caracterizada por el reforzamiento de los derechos de los concejales y la posibilidad de cuestionar la responsabilidad política del ejecutivo. Esta evolución se observa especialmente en España, y se acompaña de la transferencia de funciones del consejo al alcalde, en aras de reforzar la capacidad de acción del ejecutivo, en particular en las ciudades más importantes (leyes de 1999 y de 2003). La posibilidad de cuestionar la responsabilidad del alcalde puede ir, en algunos países, hasta un procedimiento de revocatoria por parte de los ciudadanos (en la mayoría de los *Länder* alemanes y en algunos países de Europa central, como Polonia, donde ya se han dado varios casos). De manera más general, se observa la oficialización de los grupos políticos en las asambleas locales de los gobiernos locales de mayor tamaño, y, en algunos casos, como en Francia, la ley les reconoce algunos derechos. Esta tendencia corresponde a una determinada oficialización del papel de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones locales.

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales no podía permanecer sin consecuencias sobre el estatuto de los cargos electos (Guérin-Lavignotte, Kerrouche: 2006).

En todos los países se destaca una tendencia neta a la profesionalización del estatuto de los ejecutivos locales, y a un fortalecimiento de las garantías profesionales necesarias para el ejercicio de su mandato. La tendencia a la profesionalización se traduce en la transformación de las indemnizaciones en remuneraciones reales, implicando derechos a la seguridad social y a las pensiones y, correlativamente, se tiende a evitar el cúmulo de las funciones ejecutivas. En Europa del Este la antigua asimilación de los ejecutivos locales a funcionarios se justifica ahora en el nuevo contexto institucional. En Alemania, el alcalde a tiempo completo es asimilado a un funcionario durante el período

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales no podía permanecer sin consecuencias sobre el estatuto de los cargos electos

Debemos destacar la importancia creciente de las entidades inframunicipales, que permiten garantizar la representación y participación de los ciudadanos en el nivel más cercano a su residencia

en el que dura su mandato; en la mayoría de los otros países, la asimilación es parcial.

En cambio, la situación del resto de los concejales, miembros de las asambleas deliberativas, es en general menos satisfactoria. El régimen de las autorizaciones de ausencia, de vacaciones e indemnizaciones por pérdida de ingresos, necesario para el ejercicio del mandato, no constituye una protección suficiente. La formación de los electos no está bien organizada. Además, el régimen de la ilegibilidad e incompatibilidad, para prevenir del uso abusivo de algunas funciones y de los conflictos de intereses, es insuficiente en numerosos países.

A pesar de las distintas reformas, se debe destacar la reducción de la participación en las elecciones locales, o su estabilización en un nivel relativamente bajo de participación. Esta constatación es signo de cierta desafección hacia la política, más que hacia los gobiernos locales propiamente dichos. En los países de Europa del Este, en las elecciones locales se da un nivel de participación bastante más bajo que en las elecciones nacionales, lo cual se traduce en el sentimiento difuso de que los gobiernos locales tienen pocas responsabilidades. Cuatro países escapan a esta tendencia: Hungría, Irlanda, Reino Unido (a partir de una tasa de participación muy baja) y Suiza, mientras que en España la evolución es incierta.

III.2. La participación ciudadana

Estas evoluciones se acompañan de un notable desarrollo de las formas de participación institucional de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos locales. La forma más visible de participación ciudadana es el referéndum, en particular bajo la forma de referéndum de iniciativa popular, previsto por la ley de manera creciente. Su utilización parece sin embargo más bien excepcional, excepto en los países donde se trata de una institución tradicional, como Suiza y Alemania (en menor grado).

A la vez, debemos destacar la importancia creciente de las entidades inframunicipales, que permiten garantizar la representación y participación de los ciudadanos en el nivel más cercano a su residencia. Estas entidades existen principalmente en los países que tienen municipios de gran tamaño. Son tradicionales en Bulgaria y en Portugal, y su papel tiende a aumentar, lo que suscita críticas desde el punto de vista de la gestión municipal. En los países donde se han realizado reformas territoriales también encontramos este tipo de instituciones pero sin función administrativa; se trata más bien de mantener una representación que dé mayor legitimidad (las parroquias en Inglaterra y las *communities* en el País de Gales, los pueblos en Polonia, Grecia, Lituania). En España encontramos una institución similar en las instituciones de vecindad. En los países nórdicos, por su parte, se delegan funciones de gestión a las instituciones inframunicipales, a las cuales corresponden formas de participación ciudadana sobre una base sectorial. En otros países se instuyeron consejos de barrio en representación de los habitantes; son obligatorios en Francia en las ciudades de más de 80.000 habitantes y facultativos en las ciudades menos importantes. En Italia los consejos de barrio conocieron una cierta popularidad en los años 70, pero declinaron ulteriormente.

A través de temas sectoriales se han realizado a menudo progresos importantes en la participación ciudadana, por ejemplo: en cuestiones de urbanismo, de protección del medio ambiente y de calidad de vida, apoyándose en ocasiones sobre instrumentos internacionales que los gobiernos locales han utilizado como medios de sensibilización y de movilización (el convenio de Aarhus¹⁹, y más recientemente, el estudio de impacto medioambiental de los proyectos y programas, tras la Directiva comunitaria de 2001). Es muy difícil hacer una valoración del alcance real de todos estos procedimientos, desde el punto de vista de la eficacia de la participación ciudadana. No obstante, podemos afirmar que los procedimientos que son sancionados de ilegalidad por no haber respetado los proce-

19. Convención d'Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en el proceso de decisión y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmada el 25 de junio de 1998 por 39 Estados europeos en Dinamarca, ndt

dimientos de consulta para la toma de decisiones, tienen gran impacto y contribuyen a sensibilizar a los ciudadanos sobre las posibilidades reales de intervención de que disponen.

A la vez, es importante destacar los progresos realizados en relación al derecho a la información de la ciudadanía, que no se limita a la publicación de las decisiones de las autoridades locales. Consiste también en el derecho a acceder a los documentos administrativos, condición indispensable de la transparencia. Europa debe actualmente a Suecia el reconocimiento general de este principio y aunque, en general, su aplicación no tiene el carácter sistemático que tiene en Suecia, puede permitir a los ciudadanos, a sus asociaciones y a la prensa, acceder a una información más completa sobre la acción de la administración, condición de una participación y de un control efectivos por parte de la sociedad. Durante estos últimos años varios países de Europa central y oriental se han dotado de una legislación sobre el acceso a los documentos administrativos (en último lugar la República Checa y Eslovaquia); en Europa del Oeste, el Reino Unido acaba de dotarse también de una ley sobre el acceso a la información (*Freedom of Information Act*).

Todos los países europeos se orientan hacia un desarrollo de la administración electrónica. Esta evolución no está limitada a la administración local y presenta diferentes aspectos²⁰. El más importante es la simplificación de los procedimientos administrativos. Las licitaciones por Internet muestran la potencialidad de las nuevas tecnologías. Sin embargo, las exigencias de seguridad informática y de protección de los datos personales frenan su expansión para la emisión de actos administrativos (por ejemplo: edición automatizada de certificados, pero no de resoluciones). En lo que se refiere a la democracia local propiamente dicha, Internet multiplica las fuentes de información a las que puede acceder el ciudadano, pero no garantiza que disponga de las informaciones necesarias para analizar la calidad de la gestión o de las políticas. Para ello se necesitaría que la

información accesible al público esté mejor reglamentada, como es el caso en el Reino Unido con los indicadores de resultados, pero de esto se deriva un refuerzo del control del gobierno central.

En algunos países encontramos todavía restricciones al derecho de sufragio, activo o pasivo, de una parte de la población (Letonia, Estonia, Lituania, para los ciudadanos rusófonos), difícilmente compatibles con la Convención Europea de los Derechos Humanos. Otros países, al contrario, amplían el derecho de sufragio a los residentes extranjeros (no residentes de la Comunidad Europea) bajo algunas condiciones (Países Bajos y Suecia).

III.3. Los controles

El Estado es quien realiza normalmente los controles sobre los gobiernos locales, pero en los Estados federales son normalmente las entidades federadas las que los realizan, y en las autonomías regionales, se transfieren de forma parcial a las regiones.

En cuanto a los controles administrativos, existe una tendencia general a limitarlos a un control de legalidad, al menos en relación a las competencias propias (o competencias de base), y a atribuir este control a tribunales. Esta evolución es favorable a la autonomía local, pero si observamos más de cerca, podemos constatar que, en la mayoría de los Estados, la autoridad administrativa dispone del poder de censurar los actos controvertidos e inclusive de suspenderlos al presentarlo al juez; sólo después el gobierno local puede acudir al juez para apelar el acto de control. Son pocos los países que reducen el poder de la autoridad de control: Francia, España, o Hungría, donde las resoluciones del gobierno local siguen aplicándose hasta la decisión del juez –bajo reserva de algunas excepciones. No obstante, en Italia, la revisión constitucional de 2001 condujo a la total supresión del control de legalidad que anteriormente se efectuaba a nivel regional (pero no por la región). Sin embargo,

Es importante destacar los progresos realizados en relación al derecho a la información de la ciudadanía, que no se limita a la publicación de las decisiones de las autoridades locales

20. Chatillon, G., Du Marais, B. (dir.) (2003), *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruxelles, Bruylant.

Debemos destacar el auge de los convenios de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, con condiciones y objetivos diversos

subsiste un poder de sustitución que el gobierno puede ejercer en los casos en que se cuestionen, en particular, los compromisos internacionales y comunitarios de Italia. Existe también la posibilidad de que el gobierno nacional nombre un "Comisario extraordinario" para responsabilizarse de la resolución de un problema, asumiendo el lugar de un gobierno local cuando éste se ha mostrado incapaz de resolverlo. Este procedimiento se utilizó para solucionar problemas relacionados con el agua y los residuos en algunas ciudades del sur.

Por último, los poderes regionales también pueden efectuar algunos controles: tal es el caso en materia de urbanismo y ordenación del territorio, donde los poderes regionales, tanto en Italia como en España, disponen de un poder de aprobación previo a los planes comunales, o pueden supeditar su aprobación a algunas modificaciones.

En algunos países, el poder de revocación o disolución de los órganos locales por la autoridad superior no queda bien enmarcada por la ley, dando lugar, en ocasiones, a abusos. Estos casos están en retroceso bajo la influencia del Consejo de Europa y del control de la aplicación de la Carta europea de la autonomía local.

Los controles sobre la gestión financiera pueden afectar a la autonomía local. Mientras que los controles tradicionales de regularidad tienden a retroceder (aunque en algunos países sería necesario reforzarlos), el desarrollo de las nuevas técnicas de gestión, fundadas en la responsabilidad de los empleados públicos y el control de los resultados, puede traducirse en un incremento de los controles, cuya sensibilidad depende de la precisión con que fueron definidos los objetivos y los indicadores de resultados. Cuando es la autoridad superior quien introduce estos controles, puede afectar la autonomía local aduciendo una mejora de la eficacia.

El Reino Unido (Inglaterra) es un ejemplo de esto. En los últimos años se fortalecieron los controles sobre las autoridades locales, tanto directamente, a través de los controles de la Comisión de auditoría de la administración local –que a su vez puede recurrir a las cortes de justicia– o indirectamente, a través de procedimientos orientados a promover la mejora de la gestión pública (*Best Value Inspection*, con vocación de controlar todos los servicios). La mejora de sus resultados permite a las autoridades locales, cualificadas de "*best value authorities*" e incluidas en la *Local Government Act* de 1999, obtener una mayor libertad de acción, sobre todo en el uso de las dotaciones presupuestarias que reciben. Los indicadores de resultados (*Best Value Performance Indicators*) han sido definidos por los distintos ministerios en relación con la preparación del presupuesto anual. La Comisión de auditoría (*Audit Commission Act* 1998) debe, a tal efecto, publicar un informe sobre la evaluación que realiza de los resultados de las autoridades locales, y clasificarlas, en función de estos resultados, en las distintas categorías definidas por el Secretario de Estado (*Local Government Act* de 2003, en particular, s.99 y 100). El Libro Blanco de octubre de 2006 prevé reducir de 1.200 a 200 aproximadamente el número de indicadores que deben tomarse en consideración.

Por último, debemos destacar el auge de los convenios de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, con condiciones y objetivos diversos. Esta modalidad contractual de la cooperación se desarrolla en los ámbitos de competencias compartidas, donde la cooperación crea la interdependencia, por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, y también en Polonia (en particular: ley de 1999 sobre la ordenación del territorio), e incluso en Ucrania (aprobación de la ley sobre el desarrollo regional en 2005, adopción en 2006 de las medidas de aplicación). Desde 2004, en Inglaterra, las oficinas regionales del gobierno negocian con las autoridades locales lo que se denomina "acuerdos de área local" (*local*



area agreements) para la implementación de aproximadamente cuarenta programas, que dependen a su vez de diez Ministerios distintos. El Libro Blanco de octubre de 2006 prevé su generalización, dotándoles de un marco legal que daría un carácter obligatorio a estos acuerdos. Esta técnica oficializa la negociación y facilita el control de los compromisos recíprocos. El desarrollo de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno implica una superación de una concepción de la autonomía local definida en oposición al Estado, y favorece una participación general de los gobiernos locales en las distintas funciones colectivas que el sistema público debe garantizar. Esta tendencia acentúa el carácter relativo del concepto de autonomía local en los Estados modernos.

III.4. El impacto de la descentralización y de la democracia local sobre la política nacional

Parece paradójico que en un período donde las atribuciones y la autonomía de decisión de los gobiernos locales ha aumentado sensiblemente, se constate una mayor indiferencia respecto a las instituciones locales, si se considera el aumento de la tasa de abstención en las elecciones locales, salvo en algunos países. Como hemos señalado anteriormente, no parece que esta evolución pueda imputarse a las mismas instituciones locales.

Por otra parte, según un fenómeno observado desde hace tiempo, cuanto más depende la ejecución de las políticas nacionales de los gobiernos locales, en mejores condiciones se encuentran éstos para desviar las políticas nacionales o causar distorsiones a nivel local. Esta situación obliga a las autoridades nacionales a anticipar tomando en consideración las demandas de los gobiernos locales. Este hecho, a menudo estudiado, ha sido ilustrado hace algunos años por un informe del Tribunal de Cuentas francés sobre los contratos realizados en las ciudades, que mostraba cómo el contenido de los contratos y su aplicación se alejaban de las prioridades enun-

ciadas inicialmente por el Gobierno (Tribunal de Cuentas, 1992).

No obstante, es preciso no generalizar demasiado este análisis, puesto que sólo es válido para los países donde los gobiernos locales, y los alcaldes en particular, han adquirido tal peso político que el alcance de los medios de control a disposición del gobierno nacional se han visto reducidos. En particular, ningún índice permite extenderlo a los gobiernos locales de Europa del Este, a pesar de los progresos realizados.

Es importante, por otro lado, tener en cuenta el vínculo entre política nacional y política local. Un caso extremo de fusión es el de Francia, donde la práctica del cúmulo de mandatos permite que el debate nacional, en el Parlamento, se impregne de los problemas locales. Este fenómeno incide en la renovación del personal político, ya que los electos pueden conservar al menos un mandato en caso de derrota electoral. Esta práctica dificulta las reformas globales que cuestionen los intereses colectivos de los electos locales. El alcance de este sistema es todavía más evidente cuando lo comparamos con países donde se han podido realizar reformas radicales, como el Reino Unido (en particular, las reformas de 1972 y de 1996). El sistema británico es conocido por la separación entre instituciones nacionales e instituciones locales, y del personal político de los dos niveles.

En los otros países, aunque el cúmulo de mandatos está generalmente prohibido, al menos para las funciones ejecutivas, se practica bajo formas menos evidentes o indirectas. Por ejemplo, en Alemania los miembros de los parlamentos regionales (*Landtag*) son generalmente concejales municipales o concejales de distrito; los parlamentos regionales desempeñan precisamente un papel importante para la administración y las finanzas locales.

La influencia creciente de los partidos políticos nacionales sobre las elecciones locales, por lo menos en los países que disponen de un sistema de partidos políti-

Parece paradójico que en un período donde las atribuciones y la autonomía de decisión de los gobiernos locales ha aumentado sensiblemente, se constate una mayor indiferencia respecto a las instituciones locales, si se considera el aumento de la tasa de abstención en las elecciones locales, salvo en algunos países

Podemos afirmar que las asociaciones de gobiernos locales ocupan en Europa un lugar muy destacado, aunque difiere de un país a otro

cos estables y arraigados localmente, juega más bien a favor de la centralización. Las lealtades políticas conducen a una determinada homogeneización de los intereses, aunque los candidatos a las elecciones locales intentan priorizar los temas consustanciales al municipio o al territorio. Esta situación se observa desde hace tiempo en el Reino Unido, sobre todo desde que el partido laborista se implantó a nivel local. Pero, por las mismas razones, las elecciones locales a menudo se consideran como una prueba para el gobierno nacional, lo que significa que los intereses nacionales priman, hasta cierto punto, sobre lo local.

La importancia de lo local en la carrera política es difícil de estimar. Incluso en Francia, actualmente es más frecuente consolidar una carrera política nacional con un mandato local que acceder al Parlamento desde un mandato de alcalde. En los otros países, son escasos los ejemplos de líderes políticos locales que hayan sido catapultados al nivel nacional. No obstante, se han dado casos en alcaldes de ciertas ciudades grandes.

III.5. El papel de las asociaciones de gobiernos locales

Podemos afirmar que las asociaciones de gobiernos locales ocupan en Europa un lugar muy destacado, aunque difiere de un país a otro. Una de las dimensiones de la construcción de la autonomía local en Europa central y oriental consistió precisamente en la creación de asociaciones de gobiernos locales capaces de representar los intereses colectivos de los gobiernos locales ante el poder central, y fueron las asociaciones de los países de la Europa del oeste las que aportaron un apoyo decisivo a su constitución.

El papel de estas asociaciones en los países europeos puede abordarse de dos maneras: por su estatuto y por sus funciones.

Desde el punto de vista de su estatuto, en todos los casos son asociaciones de de-

recho privado, que tienen un nivel de oficialización más o menos reconocido. En la mayoría de los países, existe una única organización representativa de los municipios, o respectivamente de los gobiernos locales de nivel intermedio (Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos, Suecia –una única asociación representa desde 2005 los municipios y los consejos de condado). En Alemania y Austria, existe una marcada diferenciación entre las ciudades y los municipios que queda reflejada en dos asociaciones diferentes, a las cuales se añaden la asociación representativa de los distritos (*Landkreise*). En cambio, Austria es el único país donde el papel de las asociaciones queda enmarcado en la constitución. En efecto, según el artículo 115.3, la Federación Austriaca de Municipios y la Federación Austriaca de Ciudades deben representar los intereses de los municipios. Algunas otras constituciones reconocen el derecho de asociación de los municipios para representar sus intereses (Bulgaria, Estonia y Hungría). Por último, varios países han vivido cierta multiplicación de las asociaciones, en función de las categorías de gobiernos locales o de consideraciones partidistas (Francia y Hungría).

Desde el punto de vista de las actividades, podemos distinguir empíricamente cuatro funciones que realizan las asociaciones. Ninguna de estas funciones es exclusiva y, al contrario, la mayoría de estas asociaciones realiza diversas funciones de forma simultánea. La importancia que adquiere una u otra función respecto de las otras permite distinguir cuatro categorías de asociaciones. La primera es la de las asociaciones cuya actividad esencial es la representación de los intereses colectivos de los gobiernos locales ante el gobierno nacional, o de los poderes regionales (en particular, Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Grecia, y la mayoría de las asociaciones de los países del Este).

La segunda es la de las asociaciones que desarrollaron una función de representa-



ción de los gobiernos locales como empleadores públicos y juegan, por consiguiente, un papel institucional. Estas asociaciones firman los acuerdos colectivos previstos por la ley para fijar las condiciones laborales de los empleados públicos. Este tipo de asociaciones las encontramos en países donde los empleados de los gobiernos locales están sometidos a un régimen de derecho privado (en particular: Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suecia, y más recientemente Italia). Esto no significa que las otras asociaciones se desinteresen de este tema, sino que no disponen de responsabilidades jurídicas respecto al personal de los gobiernos locales. A la vez, existen algunas asociaciones que han desarrollado funciones de agencia de servicios y asesoría para los gobiernos locales; se trata en general de las mismas asociaciones enumeradas en la categoría precedente, a las cuales se añaden las asociaciones de Alemania, Austria, Países Bajos, Irlanda, Finlandia, y de la mayoría de los países de Europa central y oriental, que recibieron el apoyo de las asociaciones de los países de la Europa del Oeste. Por último, existe una cuarta categoría que se caracteriza por la dificultad de distinguir las asociaciones cuyo objeto es la representación de los intereses de los gobiernos locales de aquéllas que son un instrumento jurídico de cooperación entre municipios para el ejercicio común de sus competencias sobre un tema concreto (Bulgaria, Estonia y Lituania). Este último caso refleja una confusión, y supone al mismo tiempo un obstáculo a la diferenciación indispensable para el desarrollo de la cooperación intermunicipal sobre una base estable.

Es de esperar que la interdependencia creciente entre los distintos niveles de gobierno, tanto a nivel financiero como funcional, con-

duzca muy probablemente a un mayor desarrollo del papel de las asociaciones de gobiernos locales en todos los países.

Además, estas asociaciones cooperan entre ellas a nivel europeo desde los años cincuenta. Actualmente el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es una organización no gubernamental que agrupa las asociaciones de gobiernos locales y regionales de 35 Estados europeos. Esta organización tiene por objetivo promover una Unión europea fundada sobre la base de la autonomía local e intenta influenciar en este sentido la legislación y las políticas comunitarias. De forma periódica el CMRE publica sus tomas de posición respecto a iniciativas comunitarias y proyectos en curso, por ejemplo: en relación al Libro Verde de la Comisión sobre la eficacia energética (15 de febrero de 2006), la contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones (10 de marzo de 2006), la propuesta de reglamento relativa a los servicios públicos de transportes de pasajeros por ferrocarril y carretera (2 de abril de 2006), el papel de los gobiernos locales y regionales ante las migraciones (23 de octubre de 2006) y la propuesta de directiva que fija el marco de protección del suelo (14 de abril de 2007). El CMRE es a su vez la sección europea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Existen también otras organizaciones de gobiernos locales de vocación europea. Eurocities, en particular, es una red de 130 grandes ciudades europeas en 30 países que existe desde 1986. Sus objetivos y tipos de actividades son similares a los del CMRE, pero desde el punto de vista de las grandes ciudades. Estas organizaciones pueden encontrar una caja de resonancia para sus propuestas en el Comité de las Regiones de la Comunidad europea, aunque esta institución no es su único interlocutor.

Las asociaciones de colectividades locales cooperan entre ellas a nivel europeo desde los años cincuenta.

Conclusión

Este panorama de la descentralización y de la democracia local en los países europeos permite constatar la generalización del régimen de la autonomía local cualquiera que sea la diversidad de las instituciones en las cuales ésta se traduce. A este respecto, las convergencias son mayores entre los gobiernos locales que entre los Estados, cuyas divergencias permanecen en el nivel regional. Este nivel no siempre está presente en el plano institucional y, cuando existe, se da bajo formas distintas.

Si bien no se observan convergencias a nivel de los sistemas, éstas se manifiestan a nivel de los valores y de ciertas tendencias. Los principios de la autonomía local forman actualmente en Europa un cuerpo al que adhieren todos los Estados. Se persigue la racionalización de las divisiones territoriales y de su escala, en aras de adecuarlas a las funciones de su responsabilidad. Las competencias de los gobiernos locales no se definen más en relación al interés público local, sino cada vez más en relación a su participación en las funciones públicas de interés nacional, dentro de un marco definido por la ley. Esta tendencia ha contribuido a reducir la distancia que separaba anteriormente los países europeos, es decir, de forma esquemática, la Europa del Norte y la Europa del Sur. Encontramos esta convergencia en la multiplicación de las relaciones contractuales entre los distintos niveles. El papel de los gobiernos locales ha aumentado de forma considerable, desde el punto de vista económico, en cuanto a la gestión de las grandes funciones colectivas, así como respecto a su autonomía en la gestión. Sin embargo, los recursos propios tienden más bien a disminuir, aunque se dan excepciones en algunos países, siempre y cuando entendemos por estos recursos aquéllos sobre los que los gobiernos locales disponen de plena capacidad de decisión, al menos dentro de ciertos límites. Desde el punto de vista institucional observamos una tendencia general al fortalecimiento

del liderazgo político y al desarrollo de mecanismos de participación. Finalmente, el acercamiento entre el este y el oeste de Europa es visible.

La razón de fondo de estas convergencias debe buscarse indudablemente en la interdependencia e integración crecientes entre los distintos niveles de gobierno, independientemente de sus diferencias de estatuto jurídico, como consecuencia de la extensión de las competencias de los gobiernos locales y del aumento correlativo de sus presupuestos. Hablar de autonomía local, no es hablar del pueblo de Astérix, sino de un concepto relativo que se construye a partir de una red de relaciones, que a su vez resulta de las competencias y poderes que la ley otorga a los gobiernos locales.

Por el contrario, los sistemas de administración local no convergen. Se distinguen sobre todo en relación a las formas de regionalización y del papel del nivel intermedio de gobiernos locales. Existe todavía una oposición entre los países con grandes unidades y los países con municipios pequeños. La concepción de las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales está igualmente marcada por factores históricos, que quedan reflejados en las competencias (solamente la historia puede explicar que, una misma función se considere en algunos países una competencia local mientras que en otros se considere nacional). Los sistemas de financiamiento están marcados profundamente por la estructura del sistema fiscal nacional, según el cual el financiamiento de los gobiernos locales está dominado por las transferencias o los impuestos compartidos o al contrario, por la propia fiscalidad, en función de los países. Las instituciones locales continúan diferenciándose claramente entre los países de tradición representativa y los países de tradición participativa. En Europa central y oriental, y sobre todo en Europa de sudeste, el peso de la transición todavía está presente. Los gobiernos loca-



les solamente son una pieza en la reconstrucción del Estado. No obstante, las diferencias no impiden ni la cooperación ni los intercambios de experiencias entre ellos.

Finalmente, si bien la descentralización contribuye al desarrollo de la democracia política, sería ilusorio pensar que con mayor descentralización los gobiernos solu-

ciónarán el problema de la crisis de confianza que refleja el aumento del abstencionismo en las elecciones locales. Los gobiernos locales son parte del conjunto. Por consiguiente, también pueden sufrir las consecuencias de la pérdida de sentido de lo político a nivel nacional, siempre y cuando no demuestren, al contrario, que contribuyen a darle un nuevo sentido.