

LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN FINANCIERA ENTRE LOS GOBIERNOS NACIONAL, LOCALES Y LOS MUNICIPIOS EN EUROPA

Gérard MARCOU

SUMARIO: I. *La diferenciación de los sistemas de distribución al nivel municipal.* II. *Tendencias a la armonización de los sistemas de distribución entre niveles de gobierno.* III. *La coordinación financiera.* IV. *Referencias bibliográficas.*

Los países europeos constituyen un conjunto de sistemas políticos y administrativos muy diversos, y aún más diversos si consideramos los países de la Europa del Este. Todos ellos se diferencian por su organización territorial, pero también por su organización tributaria y presupuestaria.

Los países europeos se diferencian por el número de sus niveles de gobierno y por las características de esos. La mayoría es de Estados unitarios, aún más cuando incluimos a Europa del Este. Existen algunos Estados federales de gran o pequeño tamaño (Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, y al Este la Federación de Rusia), y además Estados con autonomías regionales. Sólo dos Estados se convirtieron en conjuntos de autonomías regionales: España e Italia, con muchas diferencias entre sí; otros permanecen como Estados unitarios, pero concedieron estatutos de autonomías a algunas regiones específicas (Portugal, Reino Unido, y más al este Ucrania). Aunque las autonomías regionales tienen mucho en común con lo estados miembros de una federación (un Poder Legislativo establecido por la Constitución, amplias competencias materiales), el Estado con autonomías regionales se distingue por la asimetría que resulta de estatutos especiales, mientras el Estado federal se basa en la igualdad de derechos de los estados miembros. Al revés, los Estados con autonomías regionales nacieron del reconocimiento de particularismos

que llevaron a otorgar derechos especiales, que fueron después, en España e Italia, extendidos a otras regiones. Sin embargo, los estados unitarios no constituyen un conjunto homogéneo. Ellos se diferencian en particular por los niveles de gobierno, por las instituciones de gobierno local y por las características de las competencias municipales. Sin embargo, la organización municipal es un rasgo común a todos los tipos de estados; los municipios constituyen el nivel de base del gobierno en todos los países, y es necesario observar que en Europa la organización municipal no se diferencia en función del tipo de Estado (unitario, federal o a autonomías regionales).

La descentralización necesita una cierta distribución de recursos que corresponda a las competencias asumidas. Lógicamente, la asignación de competencias a las corporaciones locales determina un cierto nivel de gastos, para el cual se trata de encontrar recursos que garanticen su financiación. Pero hayan múltiples vías de ajustar los recursos y los gastos, incluyendo la limitación de éstos. Los sistemas de distribución financiera dependen no sólo de la organización territorial del Estado y de los principios constitucionales de los cuales proceden, sino también de su organización tributaria y presupuestaria. Es imposible presentar una imagen de esas simplificaciones abusivas; pero podemos al menos constatar que la imposición sobre la renta de las personas físicas tiene un peso más importante en los ingresos públicos de los países del norte de la Europa que de los países del sur; al revés, los impuestos indirectos tienen un peso más importante en los países del sur. Tal distinción y otras distinciones de este tipo tienen implicaciones sobre la estructura del conjunto de los recursos públicos, y de ahí sobre el sistema de distribución entre los niveles de gobierno.

Pese a la complejidad que resulta de esta diversidad, podemos identificar tipos bien distintos de sistemas de distribución de los recursos entre los diversos niveles de gobierno, que se relacionan con la historia de la construcción del Estado, que reflejan concepciones diferentes de las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales, y en particular de sus funciones respectivas.

Los sistemas de distribución pueden analizarse según la combinación de los diversos tipos de recursos sobre los cuales se basa cada sistema de hacienda local. En efecto, los recursos más importantes son tributos o transferencias del Estado o de entidades territoriales del nivel superior; se añaden recursos extraordinarios que proceden de la venta de bienes o

de la deuda, y recursos que proceden de la explotación de servicios públicos, pero los últimos pueden servir para regular sólo la financiación de los gastos del servicio, y los primeros deben servir para regular la financiación de inversiones.

Sin embargo, antes de continuar es necesario hacer una clarificación. La definición de los recursos tributarios tiene una cierta ambigüedad. En las haciendas locales se considera a todos los recursos tributarios de la misma manera, puesto que se trata de recursos que proceden de la recaudación fiscal. Pero este criterio no es pertinente desde el punto de vista del derecho presupuestario, porque lo que importa es la atribución o la distribución por la ley del poder fiscal. Respecto a eso, debemos distinguir la participación de corporaciones locales o del mismo nivel a recursos tributarios nacionales de recursos tributarios que corresponden al ejercicio de un poder fiscal, es decir, la posibilidad de variar sus recursos según las necesidades u objetivos de política local. Resulta de eso que consideramos como recursos tributarios de las corporaciones locales sólo los impuestos compartidos (en el sentido de la legislación española), impuestos conjuntos (es decir, que diversos niveles de gobierno recaudan el impuesto según su propia tasa, que determina por sí mismo, sobre la misma basa tributaria) e impuestos propios (impuestos que la corporación local puede establecer o sobre los cuales puede al menos variar la tasa o la basa). Al revés, las sencillas participaciones en la recaudación de impuestos nacionales según claves que determina la ley —o la Constitución— debemos tratarlos como transferencias; son ingresos cedidos sobre los cuales las corporaciones locales no tienen más poderes que sobre transferencias presupuestarias.

Entonces, podemos resumir en tres propuestas los rasgos esenciales según los cuales vamos a describir los diversos modelos de distribución que encontramos en los países europeos: 1) los sistemas de distribución se diferencian antes de todo al nivel municipal, según que los presupuestos municipales se financian más por tributos o más por transferencias; 2) el desarrollo del mismo nivel lleva a la distribución de recursos a este nivel y se acompaña de una aproximación progresiva al sistema de distribución que prevalece al nivel municipal; sin embargo, con diferencias que se relacionan con cuestiones institucionales y con el volumen de gastos considerado; 3) los sistemas de coordinación financiera se distinguen más según el nivel de gobierno, porque respecto a la distribución de recursos los gobiernos de diferentes niveles son concurrentes.

Una cuarta propuesta podría ser presentada respecto a la nivelación, pero el espacio no es suficiente para desarrollarla; al sistema de distribución corresponden modos diferentes a fin de lograr una cierta nivelación entre las entidades territoriales; los modos y la intensidad de la nivelación son temas de conflicto.

I. LA DIFERENCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN AL NIVEL MUNICIPAL

Debemos considerar en primer lugar las características de las funciones o competencias de las corporaciones locales y de las cuales dependen sus gastos.

1. *Modelos básicos de competencias y de gastos locales*

Al nivel europeo podemos distinguir dos modelos de base y numerosos casos intermedios.

En el primer modelo, las competencias municipales se concentran sobre servicios domiciliarios, el uso del suelo y el desarrollo del territorio; en el segundo modelo las competencias municipales se extienden a diversos servicios del Estado de bienestar. Lo anterior no significa que los municipios asumen todas las competencias que corresponden al modelo al cual se relacionan, sino que las competencias que les son atribuidas caracterizan sus funciones. En el segundo modelo, los municipios descargan también servicios domiciliarios, pero se caracterizan por el peso de las competencias que se relacionan con las funciones del Estado de bienestar.

Servicios domiciliarios son servicios a los cuales los ciudadanos tienen acceso por el hecho de su residencia; por ejemplo, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, el mantenimiento de las vías, el servicio de limpia, y también equipos deportivos o culturales locales. Servicios del Estado de bienestar son servicios que se relacionan con las personas o con ciertas características de las personas: se trata en esencia de las funciones que aseguran la solidaridad social, la educación y la salud. Estos últimos implican gastos corrientes más importantes que los servicios domiciliarios.

En la mayoría de los Estados europeos los municipios se concentran en funciones del primer modelo, aunque la tendencia a la descentraliza-

ción de las funciones del Estado llevan a que los municipios descarguen tareas que se relacionan con funciones del Estado de bienestar, o son involucrados de diversas maneras en la ejecución de estas funciones. Por ejemplo, en Francia los municipios y otras categorías de corporaciones locales asumen el mantenimiento de los edificios escolares; en Alemania la legislación federal traspasó a los municipios la primera acogida de inmigrantes. Al revés, el Reino Unido, que se relacionaba con el segundo modelo hasta los años ochenta, se volvió al primer modelo del perfil de los Estados nórdicos. Los Estados típicos del segundo modelo son los Estados nórdicos (Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega), y desde ahora la mayoría de los Estados de la Europa del Este, donde consejos locales que eran el nivel más bajo del poder de Estado siguen a descargar numerosas tareas estatales (salvo la República Checa y la Slovakia, Slovenia, Rumania).

Podemos estimar que en los Estados del primer modelo los gastos municipales permanecen abajo de 10% del PIB, y de regular muy abajo, mientras en los Estados del segundo modelo pueden crecer hasta 20% o más de 25% del PIB (Dinamarca, Suecia). Sin embargo, un porcentaje es sólo indicativo, porque puede cambiar sin que un cambio de funciones, a razón del crecimiento del PIB o de reformas que traspasan los gastos al sector privado a través de contratos que mantienen la responsabilidad última de la corporación local.

Además, podemos observar que en los países del primer modelo los gastos de capital constituyen un porcentaje más alto de los gastos municipales, y que los gastos municipales contribuyen más al esfuerzo nacional de inversión pública (de regular encima de 50%, y frecuentemente mucho más), aunque hagan excepciones (por ejemplo, Irlanda y España entre países del primer modelo).

2. Los sistemas de distribución al nivel municipal

Un análisis comparativo de la estructura de los recursos presupuestarios de los municipios lleva a distinguir dos tipos de estructuras, según la relación entre recursos tributarios propios y transferencias (incluyendo la participación en impuestos estatales e impuestos cedidos en la medida en que la corporación local no tiene el poder de variar sus ingresos por decisiones sobre la tasa o la base del impuesto).

En el primer tipo de estructura de recursos, los recursos tributarios propios determinan la estructura presupuestaria. Esta estructura se basa en dos condiciones: 1) al menos 30% de todos recursos proceden de los impuestos propios; 2) el porcentaje de los ingresos tributarios propios en el conjunto de los recursos está por encima del porcentaje de los ingresos de transferencias (en el sentido definido antes). En el segundo tipo, los ingresos de transferencias determinan la estructura presupuestaria. Esta estructura se basa al revés en dos condiciones simétricas: 1) los ingresos de transferencias constituyen encima del 30% del conjunto de recursos; 2) los ingresos de transferencias superan el porcentaje de los recursos tributarios propios.

La distinción de ambos tipos de estructura de recursos no es una normativa, sino que resulta de la observación empírica. Esta observación se puede resumir de manera más concisa en inglés, diciendo que se distinguen dos tipos de estructuras de recursos: las primeras se denominan *tax-led*, y las segundas *transfer-led*. Cuando decimos que un tipo de ingreso determina la estructura presupuestaria, significa que no se trata de una sencilla alternativa entre dos modos de financiación de la hacienda local. El nivel de 30% significa que el volumen de ingresos tributarios propios permite una política tributaria al nivel local: aumentar recursos con un aumento razonable de la tasa, mientras abajo un aumento fuerte (luego políticamente difícil) no lleva a una renta significativa; una cierta autonomía para fijar el volumen de los ingresos facilita también el acceso al crédito, porque esa garantiza una capacidad autónoma de amortización de la deuda.

Aunque la clasificación de los recursos no es siempre cierta, porque algunos recursos no se relacionan claramente con los recursos tributarios o con los ingresos de tarifas, el margen de error siembra estrecho, y podemos también observar que pocos de esos países tienen una estructura de ingresos municipales que parece equilibrada sin que se pueda vincular con un tipo u otro (Luxemburgo, Finlandia hasta la mitad de los años 90).

El cuadro de la siguiente página ilustra este resultado, clasificando los países europeos entre los tipos de estructuras de ingresos de los presupuestos municipales, *tax-led* y *transfer-led*.

LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN

Tax-led, <i>estructura de recursos municipales</i>	Transfer-led, <i>estructura de recursos municipales</i>
<p>Bélgica Dinamarca España Finlandia Francia Noruega Suecia Suiza</p>	<p>Alemania Austria Grecia Irlanda Italia Países Bajos Portugal Reino Unido Todos los países de la Europa del Este sin excepción</p>

Se destaca de este cuadro que no hay una clara correlación entre el perfil de competencias y el perfil de los recursos municipales. El cuadro siguiente, que aproxima a los modelos de gastos y a los tipos de estructura de los recursos municipales, lo hace más claro, aunque con muchas simplificaciones.

Modelos de gastos		
<i>Primer modelo</i>	<p>Bélgica España Francia Suiza</p>	<p>Alemania Austria Grecia Irlanda Italia Países Bajos Portugal Reino Unido República Checa Rumania Eslovaquia Eslovenia</p>
<i>Segundo modelo</i>	<p>Dinamarca Finlandia Noruega Suecia</p>	<p>Otros países de la Europa del Este</p>

El mayor argumento en favor de que la hacienda municipal se base en transferencias era que numerosos servicios deben ser proveídos sobre una base de igualdad a todos ciudadanos; entonces el modo de financiación más equitativo consiste en fijar el nivel de satisfacción de las necesidades, y después de atribuir los recursos de manera que permiten lograr este nivel; otros recursos sirven sólo para mejorar el nivel del servicio. Esta concepción es representada por los sistemas de los Países Bajos, del Reino Unido y de la mayoría de los países del Este; era también el argumento de la reforma de 1971 en Italia, que prácticamente había suprimido cada ingreso tributario propio de los municipios, lo había reemplazado por transferencias presupuestarias. Es una orientación que ha sido abandonada en Italia desde 1992 y ha dado paso a un conjunto de recursos tributarios propios, y su renta constituye una parte creciente de todos los ingresos municipales. Sin embargo, la presión para contener los gastos públicos y reducir la deuda pública sostiene una tendencia a reducir la autonomía tributaria de las corporaciones locales, al reemplazar por transferencias ciertos ingresos tributarios (numerosos ejemplos: Alemania, Francia, Reino Unido...).

II. TENDENCIA A LA ARMONIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Una de las tendencias más características de la evolución administrativa en los Estados europeos es la subida del poder del *meso-level*, al menos en los Estados que no tenían una estructura federal. No se trata de la sencilla continuación de la democratización de las instituciones locales, sino del aumento de sus competencias, bajo la influencia de factores muy diversos que no podemos analizar aquí. La palabra “regionalización” caracteriza hoy esta tendencia. Ésta no afecta a todos los países de la misma manera, tanto desde el punto de vista institucional (muchos países no establecieron un nivel regional específico u autónomo de las otras corporaciones locales) como desde el punto de vista competencial. La financiación del nivel regional refleja la misma diversidad. En lo que sigue utilizaremos la palabra “gobierno regional” en un sentido general, a fin de simplificación de la ponencia, sin olvidar que desde el punto de vista jurídico, no es correcto utilizarlo para instituciones tan diferentes.

Podríamos analizar las competencias y modelos de gastos de los gobiernos regionales, así como sus sistemas de recursos de la misma mane-

ra que para el nivel municipal. Desde el punto de vista financiero, el nivel regional plantea cuestiones particulares en los países que tienen ahora un nivel regional fuerte en razón de competencias traspasadas por el Estado y que requieren también un volumen de recursos en proporción de los gastos transferidos. En efecto, el traspaso de competencias estatales y de los recursos correspondientes a gobiernos regionales siempre más poderosos, al menos en algunos países, no lleva a la desaparición de dos exigencias que hasta ahora pertenecían al Estado garantizarlas: controlar los gastos públicos y corregir desigualdades que podrían provocar tensiones sociales o regionales. Sin embargo, estas consideraciones no parecen sólo determinar a largo plazo la evolución del sistema de redistribución. De nuevo otros factores juegan un papel importante. A final podemos constatar que se realiza una cierta homogeneidad, o al menos una cierta aproximación, entre el sistema de distribución al *meso-nivel* y el sistema de redistribución al nivel municipal.

Podemos ilustrar la convergencia de los sistemas de distribución a ambos niveles en el cuadro de abajo, que resume nuestras observaciones.

<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Tipos de estructuras</i>	
	<i>Tax-led</i>	<i>Transfer-led</i>
<i>Nivel local</i>	Bélgica España Francia Suiza	Alemania Austria Italia Reino Unido Polonia República Checa Eslovaquia Portugal
<i>Nivel regional</i>	Bélgica (regiones) España (reforma de 2001) Italia Suiza Portugal (sólo islas)	Alemania Austria Bélgica (comunidades) Polonia República Checa Eslovaquia

Algunos casos requieren comentarios.

En Alemania, la financiación de los *Länder* procede de la participación de tributos nacionales, pero sus impuestos propios no llevan más que 10% del conjunto de sus recursos. Reciben 50% del impuesto sobre la renta de personas físicas (menos la participación de los municipios) y 50% del impuesto sobre los beneficios de sociedades mercantiles, en ambos casos sobre la recaudación regional. Los *Länder* reciben además 50.4 % del IVA al nivel federal en proporción de su población; 25% de esta participación sirve para financiar la solidaridad interterritorial entre los *Länder*. Ya al principio de la República federal era claro que los *Länder* no podían ejercer un poder tributario significativo: era una decisión política, basada en el argumento de que un poder tributario significativo podría lastimar la unidad del mercado nacional y obstaculizar la realización del objetivo constitucional de condiciones de vida equivalentes en todas partes de la Federación. La formulación de este objetivo fue reforzada por una revisión constitucional reciente.

En el Reino Unido, la financiación de Escocia y del País de Gales sigue los mismos principios que respecto a las autoridades locales: se trata de una descentralización del gasto, no de la responsabilidad de fijar su volumen. En ambos casos el gobierno central transfiere el presupuesto, que era gestionado antes por el *Scottish Office* y el *Welsh Office*, que eran formas de deconcentración regional, y el conjunto se basa sobre estimaciones de las necesidades según series de índices. Sólo en el caso de Escocia la ley ha previsto la posibilidad para el Parlamento de ese país de variar la imposición sobre la renta de las personas físicas en límites estrechos (más o menos 3 pence por una libra), pero el Parlamento de Escocia no parece preparado para ejercer este poder.

Bélgica aparece de ambos lados. En efecto, desde la transformación de Bélgica en un Estado federal, las regiones se financian por impuestos compartidos, mientras que las comunidades se financian por participaciones en impuestos federales. El recurso mayor es el impuesto sobre la renta de las personas físicas: la región puede votar céntimos adicionales al impuesto nacional en un margen que se debe extender hasta 6,75% en 2004; la comunidad recibe una participación sobre la recaudación nacional en proporción al número de alumnos en las escuelas (su competencia esencial es la gestión del sistema educativo). Sin embargo, el poder federal tiene la posibilidad de fijar un límite, si aparecen desigualdades muy grandes. Ambas son entidades federativas, pero con perfiles competenciales especializados: mientras algunas regiones tienen competencias

de naturaleza económica o vinculadas a la economía, otras comunidades tienen competencias vinculadas a las personas, y que exigen la igualdad de acceso a servicios públicos esenciales: la educación, la salud, y servicios sociales. Así se justifica la financiación de las comunidades por transferencias determinadas en proporción a los costos de estas competencias.

En España, la financiación de los traspasos de competencias del Estado a las comunidades se efectuó al principio a través de participaciones en impuestos nacionales, lo que permitía ajustar las transferencias a los costos suplementarios a la carga de las comunidades autónomas, sin riesgo de aumentar el gasto global. Sin embargo, la generalización del conjunto de competencias más amplio a todas las comunidades autónomas que lo quieren, y la reivindicación, especialmente por el País Vasco y Cataluña, de más de competencias y de más recursos tributarios propios, llevó a sustituir las participaciones tributarias por impuestos compartidos, que incluyen un poder tributario. Desde el periodo 1997-2001, la participación en ciertos impuestos se acompaña de un poder normativo relacionado con esos impuestos. Con el traspaso a las comunidades autónomas desde 2002 de los establecimientos sociales y de salud, era necesaria una reforma profunda del sistema de distribución. La participación de las comunidades autónomas al impuesto sobre la renta de las personas físicas subió a 33%, y una participación al IVA (35% de la recaudación) según el índice de consumidores de dicha comunidad autónoma. Desde ahora, el poder normativo se extiende al poder de fijar una tarifa para su cuota del IRPF (pero bajo condiciones estrictas: éste debe permanecer progresivo y tener el mismo número de niveles que el impuesto estatal). En Cataluña, por ejemplo, esta reforma significa que en 2002 la Generalidad podía ejercer un poder fiscal sobre 46% de sus ingresos.

En Italia se introdujo un impuesto regional específico: el impuesto regional sobre actividades productivas, que se basa en el conjunto de las rentas, beneficios e intereses pagados; la tasa máxima es 4,25%; la recaudación logra cerca de 23% de los ingresos de las regiones; en algunas regiones con estatuto especial, el legislador regional ejerce un poder normativo sobre la recaudación regional de impuestos nacionales. Así, en Sicilia, donde los impuestos estatales son cedidos a la región, salvo el IVA, e impuestos sobre el tabaco y los juegos. Además, una evolución semejante toca las corporaciones locales, donde el poder tributario restablecido lleva a ingresos tributarios propios más importantes. Es decir, que la armonización entre la distribución al nivel municipal y la distribu-

ción al nivel municipal continúa, pero sobre la base de la estructura de recursos determinada por los ingresos tributarios propios.

II. LA COORDINACIÓN FINANCIERA

La coordinación financiera se puede entender de diversas maneras: en particular como el proceso de negociación que condiciona la repartición de los recursos, y como los modos de cooperación financiera entre el Estado o un poder superior y la corporación local.

1. *La negociación sobre el reparto de los recursos*

En todos los países el reparto de los recursos entre los diversos niveles de gobierno es un proceso político, que se apoya más o menos en instituciones especiales. Aquí existe una cierta diferenciación entre los niveles de gobierno, probablemente por razones institucionales, cuando resulta de la Constitución o de la ley un fórum especializado para uno u otro de los niveles de gobierno, pero aún más porque esta vez se trata de volúmenes financieros, y los niveles de gobierno son parcialmente concurrentes.

Alemania presenta el caso de separación más claro entre la representación de los intereses de los *Länder* y la representación de los municipios. El *Bundesrat* es un consejo de ministros de los gobiernos de los *Länder*; no es una asamblea parlamentaria, pero recibió de la Ley Fundamental el poder de examinar cada proyecto de ley antes de que sea transmitido al *Bundestag*, y debe aprobar cada ley que toca las competencias y los intereses de los *Länder*. Como las claves de repartición son fijadas por la Ley Fundamental, salvo lo que la misma reenvía a la ley, cada modificación del régimen financiero de los *Länder* necesita su acuerdo, que el *Bundestag* puede superar sólo con una mayoría de las dos terceras partes, lo que de regular no se puede lograr. Al revés, los municipios velan por sus intereses a través sus asociaciones. Existen tres: las ciudades, los municipios y las comarcas. Su influencia se relaciona con la comunicación y con el *lobbying*. Actúan en primer lugar frente a los gobiernos de los *Länder* y en los parlamentos regionales porque, salvo disposiciones de Ley Fundamental, el régimen financiero de las corporaciones locales lo determina cada *Land* para su territorio.

Austria presenta una situación muy diferente a la alemana. Debemos recordar aquí que en Austria prácticamente todos los impuestos dan lu-

gar a participaciones de todos los niveles de gobierno. El *Bundesrat* es elegido directamente por los ciudadanos, es decir, según partidos políticos; éste es un órgano menos influyente que el *Bundesrat* alemán. Pero los municipios obtuvieron el reconocimiento por la última revisión de la Constitución federal (15 de enero 1999) del derecho de consulta de sus organizaciones representativas sobre proyectos de leyes o de reglamentos, al nivel federal o del *Land*, que podrían afectar las haciendas locales de manera importante; si las partes no pueden alcanzar un acuerdo, los costos no pueden ser impuestos a los municipios.

La situación de España se asemeja a la alemana. No hay algo como el *Bundesrat*, pero entre las decenas de comisiones que reúnen representantes del Estado y los de las comunidades autónomas existe un consejo de política fiscal y financiera, que es consultado sobre cada cambio en las relaciones financieras entre el estado y las comunidades autónomas. Sabemos que de hecho ha preparado las reformas de 1996 y de 2001. Pero los municipios y las provincias no participan en este consejo. Tienen organizaciones que representan sus intereses ante el gobierno nacional y los gobiernos regionales, pero sin base legal. Ellas quieren firmar “pactos locales” con las comunidades autónomas a fin de que éstas transfieran a los municipios competencias y recursos, pero las comunidades autónomas no lo quieren.

En Francia, al revés, existe una instancia que trata de los problemas de la hacienda local, y que se compone de miembros del Parlamento y de representantes de cada categoría de corporaciones locales elegidos por el colegio de ejecutivos de su categoría (por ejemplo, los quince representantes de los alcaldes son elegidos por todos los alcaldes de Francia), así como representantes de las administraciones estatales. Dicha instancia se denomina Comité de las Haciendas Locales, y ejerce tres tipos de atribuciones: 1) un poder de decisión en cuanto a la repartición de ciertas transferencias presupuestarias del Estado a las corporaciones locales; 2) un poder consultativo respecto a todos los proyectos de ley y reglamentos en materia de haciendas locales; 3) proveer al gobierno análisis necesarios a las disposiciones de la ley presupuestaria anual que conciernen las haciendas locales. El Comité de las Haciendas Locales es un órgano integrado de diálogo que lleva a superar diferencias de intereses entre los diversos niveles de gobierno local.

2. *La cooperación financiera entre el estado o un poder superior y la corporación local*

Se trata aquí de la cooperación para realizar proyectos o programas que presentan un interés común para la corporación local y el estado (o una otra corporación local). Estas prácticas resultan del hecho de que la mayoría de los grandes dominios de política pública involucran más participantes que el que tiene en principio la competencia para actuar. Mientras algunos sostienen que el traspaso de más competencias va a reducir la carga de los procedimientos de coordinación y cooperación con el estado, la observación demuestra que la descentralización necesita de más coordinación.

Podemos distinguir dos tipos de procedimientos: consejos, comisiones, etcétera, y contratos

Un caso interesante son las denominadas “tareas comunes de la Federación y de los *Länder*”, que proceden de los artículos 93a. y 93b de la Ley Fundamental. Las tareas comunes conciernen al desarrollo regional, las construcciones universitarias y la protección de las costas. Una comisión mixta de la Federación y de los *Länder* establece un programa que la Federación va a financiar a 50% de su costo hasta el límite de su compromiso anterior. El artículo 93b se refiere a la cooperación en la materia de educación. Además, el *Bundesrat* es la institución esencial de coordinación de las políticas. Existen también 13 comités interministeriales de la federación y de los *Länder* que cobran todos los sectores de la actividad del gobierno, y que apoyan numerosas comisiones de funcionarios de los dichos ministerios.

En España existen procedimientos semejantes, pero sin una institución que favorezca la integración de los intereses nacionales y regionales como el *Bundesrat* lo hace. Esta situación lleva a una cierta fragmentación de las instancias de consulta, de decisión o de trabajo, al costo de la coordinación y de la transparencia. Según el profesor Eliseo Aja, existen ahora cerca de 400 organismos mixtos del Estado y de las comunidades autónomas. Además, la ley 30/1992 establece tres tipos de acuerdos que pueden pasar entre sí el estado y las comunidades autónomas: los acuerdos en el marco de las conferencias sectoriales; los convenios de colaboración y los planes y programas conjuntos. De hecho, los acuerdos en el marco de las conferencias sectoriales son excepcionales; la gran mayoría de los acuerdos son bilaterales, deben prever la financiación y son obligatorios. Cada año se firman cerca de trescientos acuerdos.

En Francia también se ha desarrollado la práctica de acuerdos, como una consecuencia de la reforma de la descentralización de los años ochenta. La forma más importante y más integrativa es el contrato de plan entre el estado y la región. Se trata de un acuerdo global que reúne en un programa único proyectos que deben realizar el estado o la región en el marco de sus competencias, con compromisos financieros. Otras corporaciones locales participan en los contratos, y llevan contribuciones financieras. Los contratos de plan se han convertido en un método eficaz de coordinación intersectorial, también entre las administraciones del estado. Pese a los nuevos trasposos de competencias que la nueva reforma de la descentralización va a efectuar, se espera que la práctica de estos contratos va a seguir.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANC, J., *Finances locales comparées*, París, LGDJ, “Systèmes”, 2002.
- Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l’Europe, *Projet de 4^{ème} Rapport (tome II) de suivi de l’application de la Charte européenne de l’autonomie locale. La question des compétences (articles 3 et 4)*, Étude élaborée par A. DELCAMP et Ph. De BRUYCKER, Estrasburgo, Conseil de l’Europe, 1999.
- CONSEIL DE L’EUROPE, “Local Finance in Europe” (informe establecido por David King), *Local and Regional Authorities in Europe*, Estrasburgo, núm. 61, 1998.
- , *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de monitoring*, informe establecido por Gérard Marcou, para el Secretaría General, Document CM/monitor 3 rev. 2 y Addendum rev. 2, Estrasburgo, 20 abril de 2001.
- , *Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales*, Estrasburgo, Comité Directeur sur la Démocratie locale et régionale, informe establecido por Gérard Marcou para la Secretaría General, octubre de 2001.
- DEXIA, *Les finances locales dans les Quinze pays de l’Union européenne*, Crédit Local de France-Crédit Communal de Belgique, Paris-Bru-xelles, 1997.
- MARCOU, G., *State budget support to local government*, París, OECD-SIG-MA, 1995.

- , “Structures locales et finances locales dans les pays du centre-est européen”, *Politique et Management Public*, vol. 14, núm. 1, 1996.
- , “L’autonomie des collectivités locales en Europe: fondements, formes et limites”, dans: Caisse des Dépôts et Consignations (1999), *Quel avenir pour l’autonomie des collectivités locales?*, GRALE / Éditions de l’Aube, 1999.
- , *La régionalisation en Europe: situation perspectives d’évolution dans les États membres de l’Union européenne et dans les États d’Europe centrale et orientale candidats à l’adhésion*, Informe para el Parlamento europeo, abril 2000, REGI 108 rév.1, 160 páginas, 2000.
- , *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Informe para el Parlamento Europeo, Luxemburgo, Parlamento europeo-STOA 105 FR, septiembre de 2002.
- Verebelyi, I. (eds.), *New Trends of Local Government in eastern and Western Europe*, Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1993.
- NORTON, A., *International Handbook of Local and Regional government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, Edward Elgar, 1993.
- PUMA, *Managing Across Levels of Government*, París, OECD, 1997.
- WORLD BANK, *Financing Municipal Investments*, estudio dirigido por G. Marcou, en colaboración con diversos autores, por Agencia Rozwoju Komunalnego, con el apoyo de la Banca Mundial, Varsovia, 1998 (traducido al polaco), 1998.