

LA HACIENDA LOCAL: UN FUTURO METROPOLITANO

María Dolores Cadabal Sampedro
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

Los viejos problemas de la organización territorial en Europa y, concretamente en España, se han visto acrecentados de manera singular en los últimos años, alimentados por la progresiva concentración de actividades y por la dispersión de la población sobre el territorio, fundamentalmente urbano. La hacienda local, transformada en una hacienda de servicios, asiste a una falta de adecuación territorial a la dimensión espacial de los beneficios generados por los bienes y servicios públicos locales. Estamos hablando, en definitiva, de una excesiva fragmentación administrativa que lleva a replantearnos el tema de la intermunicipalidad a través de la construcción de una administración de dos niveles. De esta manera, a la vez que se mantiene el escalón administrativo de proximidad, se produce una utilización eficiente y equitativa de los recursos públicos.

Palabras clave

Federalismo fiscal; Hacienda local; Intermunicipalidad

Resumo

Os velhos problemas da organização territorial na Europa e, concretamente na Espanha, viram-se aumentados de maneira singular nos últimos anos, alimentados pela progressiva concentração de atividades e pela dispersão da população pelo território, fundamentalmente urbano. A fazenda local, transformada em uma fazenda de serviços, assiste à uma falta de adequação territorial para a dimensão espacial dos benefícios gerados pelos bens e serviços públicos locais. Estamos falando de uma excessiva fragmentação administrativa que leva a repensarmos o tema da intermunicipalidade por meio da construção de uma administração de dois níveis. Desta maneira, mantém-se o escalão administrativo da proximidade, se produz uma utilização eficiente e equitativa dos recursos públicos.

Palavras-chave

Federalismo fiscal; Fazenda local; Intermunicipalidade

LA HACIENDA LOCAL: UN FUTURO METROPOLITANO

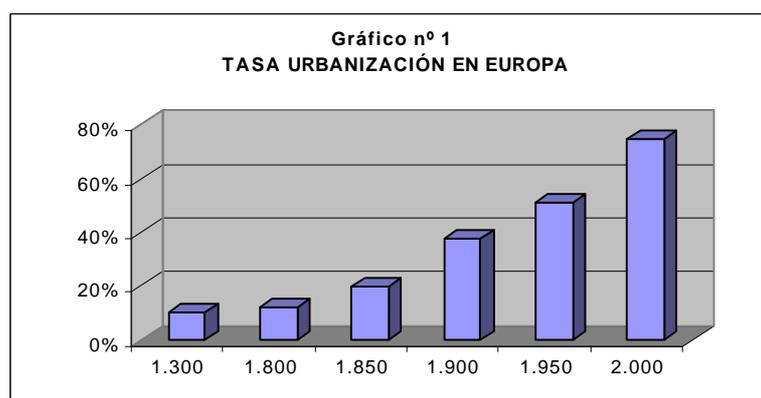
María Dolores Cadabal Sampedro
Faculdade de Ciências Economicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Introducción

La población mundial va camino de vivir en áreas metropolitanas, convirtiéndose el modo de vida urbano en el asentamiento por excelencia del S. XXI. Si el crecimiento de las ciudades fue importante a finales del S.XIX, la aceleración en el ritmo de urbanización durante el siglo pasado es un hecho que ya nadie pone en duda. A este fenómeno se le conoce con el nombre de *explosión urbana*, convertida en muchos casos en un proceso de *implosión* (LACOSTE, 1.988).

La historia nos enseña que el fuerte crecimiento urbano es empujado, además de por el “boom demográfico” posterior a la II Guerra Mundial, por el éxodo rural que se genera como consecuencia de un nuevo incremento de la productividad agrícola; la mejora en los transportes - que acorta las distancias y genera un ahorro de tiempo en los desplazamientos-; y un incremento generalizado del nivel de renta. Todo ello acaba fomentando la aparición de áreas urbanas, capaces de dar respuesta a las nuevas demandas de espacio, ocio y equipamientos que no podrán ser satisfechas en el ámbito rural.

De hecho, y aunque los datos históricos son dispersos y difícilmente comparables entre sí, se pone en evidencia la existencia de una revolución urbana en distintos lugares del mundo.



FUENTE: OCDE. Elaboración propia

Así, por ejemplo, se observan cambios de escala en las grandes metrópolis europeas – surgidas a principios de siglo -, que duplican o triplican su volumen y se desarrollan espacialmente hasta constituir conjuntos importantes de población. Nacen megalópolis como París, Londres o Moscú, regiones urbanas constituidas de la coalescencia y del funcionamiento solidario de las ciudades, formando nebulosas, conurbaciones especialmente presentes en el oeste europeo con el Rasdstad Holland y la región Westfaliana. Al lado de estos casos espectaculares de nebulosas urbanas están las *ex Black Countries* británicas, francesas o belgas, que conservan un poder demográfico elevado. A lo largo del Rhin, otros conjuntos multipolares –Rhin-Main,Rhin-Neckar-, son reforzados entre los años 1949 y la reunificación alemana.

La litorización, característica de las economías y de las sociedades en el mundo entero, es significativa en el oeste europeo, donde la prosperidad se basa en la liberalización de los intercambios, la apertura comercial mundial y la dinámica turística. Después de 1.950, el crecimiento es más rápido en las ciudades costeras que en las de interior. La progresión es espectacular en la franja mediterránea, como ha ocurrido en España, Francia o Italia.

Un estudio preparatorio de la OCDE para la definición del esquema de desarrollo sobre el espacio local, divide en tres los sistemas espaciales surgidos:

- Sistemas concentrados: Austria, Grecia e Irlanda, donde una gran parte de la población vive en el área urbana de la capital.
- Sistemas mixtos, o asociación de regiones monocéntricas y policéntricas: Alemania, Italia o España
- Los sistemas policéntricos, jerarquizados o no, en Países Bajos y Suiza.

Así, pues, la metropolización, más allá de ser un fenómeno estático se presenta con una dinámica permanente, fruto de una política, de un voluntarismo y de una estrategia, y no sólo de una jerarquía heredada del pasado. Las ciudades se revisten de especificidades, de paisaje, de cultura, etc. La búsqueda de la notoriedad se junta con otros objetivos de los municipios urbanos: la estética, el éxito económico, el mantenimiento de un equilibrio social, de una calidad de vida aceptable, etc. La dificultad está en evitar las “trampas” de la estandarización de las soluciones, de las propuestas estéticas, de los parques tecnológicos “prêt à porter”, etc.

Pero, al lado de esto, y mientras la globalización se generaliza, la fragmentación administrativa aumenta, lo cual, junto con la aceleración de los procesos metropolitanos, ha

supuesto un aspecto del cambio urbano muy importante, en el que se extienden viviendas en las imprecisas líneas de las localizaciones periurbanas, interdependencias entre residentes pendulares, actividades y usuarios a escala supramunicipal, etc., englobando una noción multidimensional del espacio.

Desde el punto de vista de la hacienda pública, la problemática territorial, aún siendo distinta, guarda algunas semejanzas con la geográfica. Aquí la dificultad radica en la falta de encuadre efectivo de los territorios institucional (con sus fronteras políticas), funcional (que se extiende hasta allí donde alcanzan los beneficios de los bienes y servicios locales y sus desbordamientos potenciales) y relacional (de movilidad entre personas y actividades económicas) (DAFFLON y RUEGG, 2.001) en un mismo espacio físico, consecuencia de las inadecuadas definiciones administrativas –con gran arraigo en la población-, y la falta de concordancia entre los lugares de residencia y de trabajo de los ciudadanos. La búsqueda de mejores fórmulas de gobierno introduce en el debate elementos tales como el declive demográfico del centro, la incapacidad de los gobiernos locales para la prestación eficiente de bienes y servicios públicos, las dificultades de financiación de los equipamientos de centralidad –culturales, deportivos, sociales, etc.-, la organización de la movilidad, infraestructuras viarias, gestión y planificación de los servicios colectivos, congestión urbana, los efectos spillover, la aparición de *free-rider*, equidad en el tratamiento fiscal, etc., que constituyen en la actualidad los grandes vectores de la reflexión sobre la gobernabilidad local.

El sector público local: dimensión institucional

La configuración de una variada realidad internacional en el entorno local es la muestra de que se han ido articulando organizaciones territoriales desiguales, a través de las que cada país busca su propio punto de equilibrio entre la necesidad de una gestión de proximidad y la disposición de colectividades de talla suficiente como para asegurarla. Ciertos estados optan por la homogeneidad en el ámbito local, mientras otros, como los federales y algunos unitarios – España, Italia, Irlanda, Reino Unido-, prefieren la diversidad (CADAVAL, 2005).

Cuadro 1

NIVELES DE GOBIERNO: UNA REALIDAD COMPLEJA					
ESTADOS DE LA UE	POBLACION (MILLONES DE HAB.)	SUPERFICIE	NIVEL REGIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
ALEMANIA	82,5	357.031	16 Länder	439 kreise	13.912
AUSTRIA	8,1	83.859	9 Länder	99 distritos	2.359
BÉLGICA	10,2	30.500	3 regiones	10 provincias	589
DINAMARCA	5,3	43.100		16 condados	269
ESPAÑA	39,3	504.800	17 CC.AA	50 provincias	8.108
FINLANDIA	5,1	338.000		20 consejos regionales	444
FRANCIA	60,2	551.000	26 regiones	100 departamentos	36.763
GRECIA	10,5	132.000	13 regiones	51 departamentos	1.033
IRLANDA	3,7	70.300	8 entes regionales	34 condados	80
ITALIA	56,9	301.200	20 regiones	103 Provincias 14 áreas metropolitanas	8.103
LUXEMBURGO	0,4	2.600	3 distritos	12 cantones	118
HOLANDA	15,6	40.800		12 provincias	640
PORTUGAL	9,9	92.400	2 regiones autónomas	18 distritos 2 áreas metropolitanas	308 municipios 4254 parroquias
REINO UNIDO	59,0	244.800	4 (Inglaterra, Gales, Escocia Irlanda del Norte)	56 condados	481 distritos
SUECIA	8,8	449.960	2 regiones autónomas	19 consejos generales 21 departamentos	290

FUENTE: UE. Elaboración propia

La densidad institucional se revela con fuerza en los países de la Unión Europea (UE de los Quince), concretándose en más de 78.000 unidades administrativas, de las que, aproximadamente la mitad, corresponden a la “excepción francesa”, donde, a la vez que se suprimían los burgos, pueblos y parroquias del Antiguo Régimen, se consagraban las comunas. A Francia le siguen en número de entidades Alemania, España e Italia. El hecho de que estos cuatro países aglutinen más del 90% de las entidades locales europeas nos da idea de la heterogeneidad de su talla, cuya horquilla de variación, en términos de población media, oscila entre los 2.000 habitantes de un municipio galo y los 130.000 en el Reino Unido, pasando por los 47.200 habitantes de Irlanda, los 36.000 de Portugal, los 35.000 de Holanda o los 30.700 de Suecia, todos ellos a mucha distancia de la media europea –alrededor de 5.200 habitantes. Sin embargo, lejos queda ya aquella situación en la que, tras la revolución industrial, las empresas se constituyeron en focos de atracción para millones de trabajadores que se instalaron en las periferias de las ciudades, habiéndose generalizado la urbanización. Europa contiene hoy noventa regiones y áreas metropolitanas, donde viven más del 60% de la población total (CARAMÉS, 2002).

Si antaño los problemas intermunicipales han sido, fundamentalmente rurales, hoy el éxodo hacia las ciudades acaba induciendo una problemática urbana que necesita de la colaboración

interjurisdiccional. El debilitamiento de las barreras espaciales, hace que el tiempo haya aniquilado el espacio (HARVEY, 1998 (a); NELLO, 1995), y esa victoria ha agudizado la jerarquía espacial, expandiéndose las grandes ciudades y consolidándose determinados corredores que concentran la actividad. Así, pues, las desigualdades regionales se transforman en desigualdades urbanas (NELLO, 1995), y lo que parecía no tener importancia la vuelve a tener. Es evidente, entonces, que la *balkanización* administrativa juega en contra de la nueva lógica que cruza transversalmente lo económico y lo institucional.

Así, pues, el debate actual se centra en encontrar la congruencia entre los territorios administrativos y funcionales, en aras de una provisión eficiente de bienes y servicios públicos. Una de las prácticas más socorridas para su consecución está ligada a la geometría espacial.

Soluciones institucionales: la geometría espacial variable

A lo largo del S. XX observamos como los distintos países han recurrido a fórmulas diversas de colaboración intermunicipal para la aproximación de los territorios funcional-institucional y relacional, conseguidas no siempre de modo voluntario, y articuladas a través de procedimientos tales como la asociación o la fusión municipal. La adición de dos o más entes locales tiene como ventaja principal el hecho de que permite reducir costes y optimizar los recursos de muchas jurisdicciones, inviables en situación de independencia.

Los países nórdicos, Alemania y Gran Bretaña han privilegiado la fórmula de la fusión. La reagrupación municipal más temprana se produce en Holanda, que a mediados de los años cincuenta reduce el número de jurisdicciones en un 25%.

Dinamarca, sin duda, ha realizado la reconstrucción más severa, convirtiendo sus 1400 entes locales en algo menos de trescientos. La reforma constitucional alemana -1965-1975- se afana en la reorganización interna del territorio federal, lo que se traduce en una reducción del número de entes locales a 1/3 del inicial (ver cuadro nº2). El devenir administrativo ha querido que el proceso de fusión municipal alemán no finalizase en los años setenta, sino que continúa activo en la parte oriental, tras la reunificación.

En el Reino Unido, las sucesivas reformas acometidas rediseñan el mapa municipal, convirtiendo a sus entidades en las más pobladas de toda Europa.

Cuadro 2

	Número de municipios 1.950	Reducción en los últimos años	Modificación experimentada en porcentaje
Suecia	2.281	(1.992) 286	∇ 87
Dinamarca	1.387	(1.992) 275	∇ 80
Bélgica	2.669	(1.991) 589	∇ 78
Gran Bretaña	2.028	(1.999) 467	∇ 77
Alemania	25.930	(1.994) 14.808	∇ 51
Austria	3.999	(1.992) 2.301	∇ 42
Noruega	744	(1.992) 439	∇ 41
Holanda	1.015	(1.998) 572	∇ 44
Finlandia	547	(1.993) 455	∇ 17
España	9.214	(1.992) 8.082	∇ 12
Francia	38.814	(1.990) 36.763	∇ 5
Suiza	3.097	(2.001) 2.880	∇ 7
Italia	7.781	(1.999) 8.099	Δ 4

FUENTE: UE. Elaboración propia

Sin embargo, la solución de la fusión dista mucho de ser adoptada voluntariamente allí donde se ha producido, pues han sido muchas las reticencias –casi siempre de origen complejo y pocas veces racional- que se han argumentado en su contra, por lo que la respuesta a los problemas previamente señalados tiende a perseguirse a través de estructuras de colaboración intermunicipal. No muy numerosas – y poco operativas- en el Reino Unido y España, han proliferado en países como Francia - en donde la “intercomunalidad” se desarrolla para paliar las dificultades derivadas de la reducida talla demográfica-, Luxemburgo, Finlandia, Suiza o los EE.UU.

La colaboración local puede adoptar formas diversas, desde las más flexibles -que funcionan sobre todo en los países nórdicos- consistentes en a) la ejecución de una tarea relevante de una comunidad local por otra, b) la creación de un órgano de gestión de un servicio común para varios municipios o c) incluso a través del establecimiento de un contrato de autorización de una entidad para hacer uso de las infraestructuras de otra; a las más integradas, pretendiendo combinar la dimensión política tradicional y el tamaño económico óptimo. Sin embargo, estas soluciones no están exentas de problemas. El sistema más elemental, que sería el de la asociación, acaba por formar un conglomerado de geometría variable muy complejo, derivado de la falta de poder democrático o de transparencia en la información. Así, en el límite,

pueden existir tantas asociaciones de municipios como bienes y servicios colectivos se ofrezcan en colaboración.

La coexistencia y a veces superposición de asociaciones *ad hoc* constituyen una malla territorial funcional muy compleja y problemática, de ahí que países como Francia, Suiza, Canadá o EE.UU., entre otros, hayan respondido con la creación de una nueva figura, la “aglomeración”, para redimensionar jurisdicciones locales en áreas urbanas. Concebida en un espacio relacional, definido no sólo en términos geográficos, sino también socio-económico, la creación de fórmulas que privilegien la administración a dos niveles son imprescindibles en el mundo urbano para hacer coincidir de manera efectiva los territorios funcionales y administrativos en una sola unidad relacional (CARAMÉS, 2004). El diseño institucional atribuye al segundo nivel determinadas funciones que dejarían de prestarse por los municipios integrantes de la aglomeración, mientras que éstos seguirían gestionando las demás competencias. Dotada de autoridad legislativa y ejecutiva, decidida a través de una elección democrática de sus miembros, evita la pérdida de poder representativo de la que muchas veces se acusa a los “experimentos” intermunicipales.

No exenta de problemas, la creación de la nueva forma institucional lleva aparejados aspectos relativos a la financiación, actividades y competencias que se le han de atribuir. Así, pues, si en un principio la dificultad principal a resolver es la dimensión de la aglomeración, no es la única. De partida, la delimitación de una aglomeración viene dada por los espacios relativos a criterios demográficos y socio-económicos tales como número de habitantes, relaciones de pendularidad, etc., pero hay que determinar, además, las dimensiones institucional y funcional de la nueva entidad (DAFFLON y RUEGG, 2.001).

La organización de la aglomeración

Como hemos señalado, la búsqueda de la dimensión óptima de las colectividades públicas – de hecho o de derecho- no es un ejercicio estéril, sino una necesidad impuesta por un mundo en continua evolución (DELLA SANTA, 1.996).

La organización territorial de la aglomeración no supone la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, sino que significa tan sólo un “escalón” administrativo local -al que se le atribuyen unas funciones muy concretas-, situado en un plano horizontal con los municipios y vertical con las regiones. Su definición hace que, al menos en el plano teórico, la aglomeración haya de cumplir cuatro proposiciones básicas:

1. la primera de ellas, atribuye al nuevo ente la responsabilidad exclusiva sobre un determinado grupo de bienes y servicios públicos locales, reconocidos –explícitamente- como de su competencia. Es necesario, para evitar el solapamiento de funciones de la aglomeración con los municipios que la componen, que las tareas estén claramente delimitadas en cada uno de los campos a los que van a afectar.
2. uno de los aspectos más importantes es el referente a la necesidad de que la aglomeración cuente con recursos financieros propios, es decir, independientes del presupuesto del gobierno municipal, y recaudados dentro de su perímetro de referencia. Así, es imprescindible la existencia de un presupuesto de la aglomeración.
3. la fórmula de cooperación estudiada deberá disponer de autoridad legislativa y ejecutiva, procediéndose a la elección de sus miembros de manera democrática, de igual modo que se hace en cada uno de los municipios que forman parte de la amalgama.
4. los derechos democráticos a los que se hace referencia en el apartado anterior, deberán ejercerse de manera similar en todas las colectividades afectadas.

La elección de las tareas que se atribuyen a la “fusión selectiva” será la que determine el tamaño óptimo de la aglomeración, pues desde el prisma de la Hacienda Pública, esta demarcación es indisoluble de los bienes públicos locales de su competencia.

Echando mano de la literatura tradicional sobre federalismo fiscal, sabemos que una de las funciones básicas de los gobiernos locales es el suministro de bienes y servicios inscritos dentro de una determinada zona demográfica. Esto no implica, sin embargo, que sean los propios entes los que produzcan tales bienes y servicios, sino más bien, la función propiamente dicha del gobierno local es adoptar decisiones con respecto a qué servicios suministrar y cuál es la mejor forma de proveerlos¹.

Sin embargo, estas decisiones no son ni mucho menos homogéneas entre países, y aunque podamos distinguir un conjunto de bienes y servicios similares a proveer por las haciendas locales, las diferencias son importantes no sólo en su composición, sino también en la forma en cómo se prestan y los métodos de contabilización, que impiden una comparación precisa. En la mayor parte de las ciudades, el transporte, por ejemplo, funciona como un servicio público,

¹ “en realidad, la experiencia sugiere que la mayoría de los gobiernos locales en el mundo haría mejor en “dirigir más” y “remar menos”, OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1.992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

mientras en otras sólo se incluye como tal el subsidio que un municipio otorga a una empresa de transporte. Así, resulta especialmente difícil comparar los gastos de ciudades fragmentadas con ciudades en las que el gobierno municipal tiene la misma extensión que la zona metropolitana (SLACK, 2.002). No obstante, es necesaria su distinción: pues “una estructura que no distingue entre importantes zonas metropolitanas y pequeñas villas hace difícil definir claramente las responsabilidades funcionales del gobierno local” (BURKI, *et al.*, 1.999).

La magnitud del gasto de los gobiernos locales en las grandes áreas metropolitanas viene determinada por el gran tamaño de la población que en ellas se emplaza, su elevado grado de concentración, la heterogeneidad de las circunstancias económicas y sociales, etc., a la vez que están obligadas a prestar una serie de servicios más sofisticados: una red de comunicaciones y servicios más enmarañada, servicios sociales para los distintos estratos allí instalados, diversidad de servicios culturales, etc. (FREIRE, 2.001). Además de suministrar muchos y complejos bienes y servicios, los gobiernos metropolitanos manejan un entorno urbano muy complicado, con la necesidad de estructurar la utilización del espacio y emplear herramientas financieras del modo más eficiente posible (BIRD y SLACK, 2.004).

En general, cuando existen estructuras con dos niveles de gobierno, el segundo escalón es el encargado de los servicios de escala² y alcance regional. Divay y Wolfe (2.002) señalan que existe un considerable acuerdo en la literatura en relación con la idea de que el nivel superior será el responsable de los servicios que sirven a todo el área, como son infraestructuras de transporte, suministro de agua y alcantarillado, recogida de basuras y ordenación del espacio, etc.³, quedando para el municipio los demás. Bird y Slack (2.004) proponen un reparto de las responsabilidades de gasto en un modelo a dos niveles que puede servir de referencia general para las distintas especificidades locales:

² No existe unanimidad en la determinación de servicios de escala, pues éstos están condicionados por una combinación de factores. HIRSH (1.959), por ejemplo, estimó funciones de coste para determinados servicios como policía, bomberos, recolección de basuras, suministro de agua, alcantarillado, educación para los que obtuvo una disminución de los gastos per cápita, al aumentar la escala de producción. Otros estudios, sin embargo, (BIRD, R. y SLACK, E. (1.993): *Urban Public Finance in Canada*, John Wiley, Toronto)), encuentran economías de escala para los servicios “duros” o intensivos en capital: suministro de agua, alcantarillado y transporte, pero no para los servicios “blandos” –intensivos en mano de obra–: policía, recolección de basura, actividades recreativas o de planificación.

³ Por ejemplo, la *Greater London Authority* destina más de la mitad de su presupuesto al transporte, y una parte sustancial a policía, el resto lo divide entre funciones de desarrollo económico, protección contra incendios, atención de emergencias y planificación. Los condados y la *Corporation of London*, se encargan de los servicios de educación, vivienda, servicios sociales, vías de comunicación, planificación local, arte y ocio. Gran contraste en la provincia de British Columbia, donde la vivienda y los servicios sociales son de responsabilidad provincial, mientras, la policía, protección sobre incendios, ocio y cultura, pertenecen a los niveles inferiores de gobierno, que también gastan en el suministro de agua, alcantarillado, transporte, servicios para el desarrollo, residuos sólidos, etc. Una autoridad regional separada es responsable del transporte.

Cuadro 3

REPARTO DE LAS RESPONSABILIDADES GASTO EN UN MODELO A DOS NIVELES

FUNCIÓN	SEGUNDO NIVEL	MUNICIPIO	JUSTIFICACIÓN
AYUDA SOCIAL	X		-redistribución; externalidades
INFANCIA	X		-redistribución; externalidades
VIVIENDAS SOCIALES	X		-redistribución; externalidades; economías de escala
SALUD PÚBLICA	X		-redistribución; externalidades; economías de escala
SERVICIO AMBULANCIA	X		-economías de escala; externalidades
VIARIAS	X	X	-externalidades locales vs.regionales
INFRAESTRUCTURAS	X		- externalidades; economías de escala
TRANSPORTE PÚBLICO	X	X	-sin efectos externos
ALUMBRADO PÚBLICO		X	- sin efectos externos
ACERAS, ...			
SUMINISTRO DE AGUA	X		-economías de escala
ALCANTARILLADO	X		-economías de escala
RECOLECCIÓN BASURA	X		-economías de escala; externalidades
RECICLAJE	X		-economías de escala; externalidades
PROTECCIÓN POLICIAL	X		-economías de escala; externalidades
PREVENCIÓN INCENDIOS	X		-economías de escala
CAPACITACIÓN PERSONAL		X	-economías de escala para servicios especializados; respuesta local
DE EXTINCIÓN INCENDIOS			
PLANIFICACIÓN LOCAL		X	-acceso e interés local,
PLANIFICACIÓN REGIONAL	X		-externalidades
AGLOMERACIÓN	X		-externalidades
DESARROLLO ECONÓMICO			
PARQUES Y OCIO		X	-interés local
BIBLIOTECAS		X	-interés local

FUENTE: BIRD, R. y SLACK, E. (2004): *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. Ed.John Wiley, Toronto

Si bien, a pesar de la concordancia general en los principios acerca del reparto de las responsabilidades de gasto, debemos reiterar que la heterogeneidad es una constante en la experiencia comparada. Lo mismo ocurre con el apartado del ingreso, pues las diferentes formas de colaboración se reflejan también en los modos de financiación. El modelo asociativo se caracteriza por una transferencia de poder decisional y ejecutivo municipal sobre ciertas competencias, financiadas a través de una contribución financiera, pudiendo los propios entes establecer una fiscalidad adicional. Las fórmulas federativas, por su parte, articulan una fiscalidad sustitutiva, independiente de la de los municipios integrantes, que puede articularse a través de nuevos impuestos, o bien mediante la aplicación de recargos sobre los tributos municipales ya existentes. El régimen de fiscalidad adicional no impone ningún techo de financiación a la agrupación, dejando así un importante margen de maniobra a los municipios, pues no tienen obligación de repercutir a la baja los impuestos municipales.

Así, pues, ¿qué ocurre cuando se hace necesario un presupuesto a nivel metropolitano?, generalmente se proponen tres tipos de impuestos para que la aglomeración cumpla con el necesario principio de autonomía financiera: a) los impuestos sobre la propiedad; b) impuestos indirectos sobre las ventas; c) impuestos directos sobre las rentas. De nuevo, la experiencia internacional ofrece diversos modelos de financiación del segundo escalón de gobierno local. Así, en Alemania, el presupuesto metropolitano se nutre de las aportaciones de los municipios que lo componen. Francia otorga tramos propios de impuestos para las aglomeraciones urbanas, a través de la TPU - *Taxe Professionnelle Unique*. En Bélgica las federaciones tienen poder fiscal autónomo, que utilizan a través de recargos sobre impuestos provinciales y el IRPF. Si bien, en la mayoría de los países, las áreas metropolitanas obtienen sus recursos de las tasas cobradas vía servicios prestados, subvenciones de niveles superiores de gobierno, así como también de operaciones de crédito.

Pero la controversia relativa al sistema de financiación del segundo nivel municipal radica, no sólo, en la forma que ha de adoptar, sino también en los efectos que la financiación propia supramunicipal causa sobre la presión fiscal a nivel local. Los detractores de su existencia afirman que el doble escalón municipal que venga dotado de fiscalidad adicional, resulta campo abonado para una superposición de funciones que disimule a los contribuyentes el origen real de los incrementos impositivos que sufre; es decir, se podría producir un efecto de ilusión fiscal por la superposición de niveles de imposición. Es constatable que si las fórmulas de colaboración intermunicipal con fiscalidad propia adicional se articulan de manera incorrecta, pueden derivar en una competencia abierta, sin ventaja alguna para los ciudadanos y las empresas residentes en el territorio. En tal caso, la autonomía fiscal, lejos de resultar una ventaja, se convierte en una fuente de disfuncionalidad en la colaboración intermunicipal.

El contexto metropolitano europeo

Desde mediados del S. XX, las prácticas de los gobiernos metropolitanos han sido variadas y muestran, al menos, dos etapas. La primera de ellas se corresponde con la década de los 60-70, y la segunda, a la de los años 90. Entre las primeras –Boston, San Diego, Pórtland, Montreal, Helsinki, Lyon, Lille, Toronto y Barcelona- la experiencia nos remite a una organización a través de agencias públicas encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana, modelos asociativos de municipalidades o estructuras de gobierno de ciudad. En cualquier caso, en cada

una de ellas el objetivo estaba claro, otorgar una estructura unificada de gobierno a un área funcional concreta: la aglomeración urbana.

La segunda generación data de los años noventa, en los que surgen modalidades de organización más flexibles –Bologna, Turín, Marsella, Bilbao, Valencia-, aunque con el mismo ánimo de crear un área de servicios urbanos dentro del territorio funcional.

Todo indica (JOUVE y LEFÈVRE, 1.999) que una nueva estructura de área metropolitana sólo puede crearse si posee a) autoridad, otorgada a través del poder legítimo de los ciudadanos; b) autonomía en la disposición de recursos financieros; c) competencias precisas sobre las materias que le conciernen; d) responsabilidad de los dirigentes políticos ante la ciudadanía. Estas condiciones necesarias que, a priori, todos los estudiosos y políticos reconocen, son cumplidas por muy pocos gobiernos en su totalidad.

La experiencia internacional no nos permite dibujar un modelo único de patrones de gobierno metropolitano, habiéndose producido modificaciones importantes en los últimos tiempos. Los cambios más importantes se han producido en el ámbito de la jurisdicción –debido al crecimiento extensivo de las ciudades-, en el modelo de gestión metropolitano –alternándose modelos intermunicipales o descentralizados y supramunicipales o centralizados-, y en el modelo de gobierno –como es el caso de Londres, donde hubo un gobierno metropolitano hasta 1.986, cuando desaparece a instancias del ejecutivo de Margaret Thatcher, restaurado catorce años después por Tony Blair-.

En el año 1.971, la legislación belga considera la creación de entidades de aglomeración en las zonas metropolitanas, limitados a Bruselas, Amberes, Charleroi, Gante y Lieja. Una de las experiencias más completas es la *aglomeración de Bruselas*, a la que se traslada un buen número de funciones municipales: recogida y tratamiento de residuos, transporte urbano, lucha contra incendios, servicio médico de urgencias, suministro de agua, limpieza y gestión de las infraestructuras públicas, así como la prestación de servicios informáticos para los municipios de la entidad de segundo nivel.

Las fórmulas de cooperación comunal se prodigan en Francia, promovidas paulatinamente por el gobierno de la República. La cooperación intermunicipal está presente como alternativa a las fusiones (OBERDOFF, 1994) y como el sustituto funcional de la descentralización (THOENING, 1992). Un siglo de prácticas muestra la flexibilidad de los dispositivos de colaboración, basados en la voluntariedad municipal. Esta flexibilidad se traduce en la multiplicación, casi exponencial, de las instancias de cooperación en su forma menos

integrada: *le syndicat* –llegando a funcionar 18.504 estructuras sindicales en 1999-, lo cual, en los últimos años ha derivado hacia la búsqueda de una cooperación más integrada a escala metropolitana.

Después de la aprobación de la *Ley de Orientación para la Administración Territorial de la República del 6 de febrero de 1.992*, cuya finalidad no era otra que crear nuevos entes de cooperación intermunicipal, la novedad radica en la creación de la *communauté de ville*, que favorece la intermunicipalidad ligada a un proyecto concreto, pero sin demasiado éxito aparente, pues sólo se ha adoptado en cinco aglomeraciones. Así, pues, podemos afirmar que a finales de los años noventa se contempla en Francia un conjunto de formas jurídicas diversas de cooperación, erigiéndose la construcción intermunicipal sobre una lógica de acumulación (GUÉRANGER, 2003).

Con la aprobación de la *Loi Chevènement* en el año 1999, se pretende un reforzamiento y simplificación de la cooperación intermunicipal, a través de la renovación de su organización. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley hace referencia a los objetivos perseguidos: a) la reactivación de la colaboración intermunicipal; b) la simplificación del marco jurídico de la intermunicipalidad; c) un incremento de la transparencia en la colaboración, lo que promueve nuevas fórmulas de cooperación intermunicipal, que dan como resultado la creación de tres tipos de estructuras con fiscalidad propia: las comunidades de municipios, las comunidades de aglomeración y las comunidades urbanas. En cuanto a las competencias atribuidas a las diferentes figuras de cooperación intermunicipal, la Ley permite que los municipios se agrupen para definir regímenes competenciales diferenciados. No obstante, en todos ellos se incluyen funciones relativas a la ordenación del territorio, al urbanismo y al desarrollo económico.

Merece destacar que la Ley Chevènement prevé diversos instrumentos económicos, fiscales y de financiación, dirigidos a incentivar la cooperación. Cabe subrayar la *taxe professionnelle unique (TPU)* como la forma de tributación directa -que en muchos casos pierden los municipios a favor del escalón de segundo nivel- y un conjunto de mecanismos de financiación que proceden del Estado, con carácter incentivador, consistentes, fundamentalmente, en una serie de subvenciones por habitante, corregidas por el potencial fiscal y otros índices tendentes a evitar estrategias de financiación cruzada -.

En Alemania, el carácter federal de su gobierno hace que nos encontremos con situaciones muy diferentes de Land a Land, puesto que las competencias sobre las instituciones de aglomeración se les otorga a los Länder y no al Estado Federal. Baden-Württemberg, por ejemplo,

crea en el año 1994 la *Verband Region Stuttgart* con el fin de responder a las presiones políticas y económicas que se estaban produciendo. A partir de los años sesenta eran frecuentes los enfrentamientos entre la ciudad central y los anillos circundantes en relación con la financiación de servicios de carácter metropolitano asumidos por la urbe central de manera exclusiva – transporte, sanidad, etc.-.

La crisis de los años noventa desemboca en la creación de un gobierno metropolitano, cuyo consejo es elegido por sufragio universal directo y proporcional, si bien se trata de una estructura “light”, pues carece de potestad tributaria, financiándose a través de transferencias de los municipios, de los distritos –*Kreise*- y del *Land*. De esta manera, la *Verband Region Stuttgart* responde a las contingencias específicas de las relaciones políticas y económicas que estructuraban Stuttgart en los años noventa.

En Alemania hay otros casos de áreas metropolitanas institucionales, creadas de acuerdo con la legislación de los *Länder*, y que según sus estructuras reciben la denominación de *Grossraumverband* – o comunidad metropolitana-, *Umlandverband* –comunidad ciudad-periferia-, *Standtverban* –comunidad urbana-, o *Kommunalverband* –mancomunidad de municipios. Así son los casos de Hannover, Brunswick, Francfort, Sarrebruck y la Unión de Entidades Locales del Distrito del Rhur, cuyas competencias varían según los casos, si bien las más comunes son la ordenación del territorio –obligatoria menos en el Rhur, donde es facultativa-, y los transportes – obligatoria en todas excepto en Sarrebruck, donde es potestativa, y no está prevista en el Rhur-. Sus órganos colegiados se eligen directamente por los ciudadanos en algunos casos – *Umlandverband Frankfurt* y *Stadtverband Saarbrücken*- y en otros, por los consejos municipales, tal y como es el caso de Hannover y de Brunswick.

En Italia, la acción pública urbana ha tendido hacia la individualización, con problemas que han significado una aproximación sectorial y funcional –transporte, vivienda y educación, por ejemplo-, en limitadas porciones del territorio urbano, que está resumido por la expresión “*metrópoli por progetti*”. Los “*consorzi*” un tipo de gobierno intermunicipal con finalidad única es una forma de asociación con funciones en la canalización de agua, recogida de aguas residuales y, en algunos casos, transporte público. Pero, al igual que los *special districts* americanos y los SIVU – *Syndicats à Vocation Unique*- franceses, estas fórmulas contribuyen a la fragmentación del espacio urbano, incluso en el mismo sector. Por ejemplo, en el área metropolitana de Milán, compuesta por, al menos, ocho *consorzi* en el sector de aguas residuales.

Las áreas metropolitanas italianas *stricto sensu* están concebidas como un organismo específico con finalidad múltiple, encargado de asegurar la gestión coordinada de grandes conurbaciones urbanas. Para ello, estas regiones se proveen de un nuevo tipo de administración local, *città metropolitana*, que reemplaza a la provincia en el territorio en el que se establece. La *città metropolitana* comprende la ciudad central y todos los municipios unidos por la geografía y por las relaciones en materia de actividad económica, servicios sociales esenciales y relaciones culturales. La ciudad metropolitana, además de absorber las competencias de la provincia previstas por ley del Estado, tienen también otras en materias relacionadas con la ordenación del territorio de la región, protección del medio ambiente, transporte, cuidado del arte, explotación del suelo, conservación y explotación hidrológica, agua, energía, servicios de desarrollo económico, servicios de sanidad pública, sistema escolar y formación profesional.

En Portugal las ciudades de Lisboa y Oporto han creado dos áreas metropolitanas institucionales, por la Ley 44/91, integradas por 18 y 9 municipios, respectivamente, lo que significa más del 45% de la población portuguesa. Inicialmente, eran personas jurídico-públicas territoriales, cuyas atribuciones eran esencialmente de "articulación", más que de gestión, de servicios de la competencia local, principalmente en funciones de transporte e infraestructuras viarias, red básica de saneamiento, suministro de agua, medio ambiente, protección civil e inversiones en el ámbito supramunicipal. Su sistema de gobierno estaba formado por órganos propios tales como la asamblea metropolitana –órgano deliberante-, cuyos miembros eran elegidos por las asambleas municipales de los municipios integrados en el área, y un órgano ejecutivo –junta metropolitana-, formada por los alcaldes de los municipios, además de una comisión permanente para asuntos corrientes, compuesta por el presidente y el vicepresidente de la junta metropolitana. Además, estaba dotada de un consejo metropolitano, como órgano de carácter consultivo, que contaba con un presidente para la Comisión de Coordinación Regional respectiva –el nivel de administración regional de Portugal, carente de personalidad jurídica y autonomía-, con miembros de la junta metropolitana y con los representantes de los servicios y organismos públicos, cuya acción afecta a las atribuciones del área metropolitana. Finalmente, con voz pero sin voto, podían formar parte del área los representantes de distintos grupos de intereses sociales, económicos y culturales.

En el año 2003, con la pretensión de fortalecer las potestades de la institución metropolitana, aumentando el ámbito de servicios y previendo la posibilidad de transferencias de atribuciones del Estado y de los municipios, se aprobó una nueva ley, -Ley 10/2003- que rehace

las dos áreas metropolitanas. La nueva fórmula recuerda a las tipologías de la intercomunalidad francesa: las Grandes Áreas Metropolitanas, que, obligatoriamente, están formadas por un mínimo de nueve municipios e integran, al menos, a 350.000 habitantes, circunstancia que sólo ocurre en Lisboa y Oporto. Se crean además, las Comunidades Urbanas, que han de estar obligatoriamente formadas por un mínimo de tres municipios que alberguen a más de 150.000 habitantes. Los órganos de gobierno, prácticamente se repiten, pues cuentan con una Asamblea Metropolitana –o Asamblea de Comunidad Urbana- y una Junta Metropolitana -o una Junta de Comunidad Urbana- y un Consejo Metropolitano –o un Consejo de Comunidad Urbana-. Sus integrantes se eligen de manera indirecta, cuya forma de designación es la misma que contemplaba la ley precedente. Como novedad para las Áreas Metropolitanas se prevé un Consejo de Administración nombrado por la Asamblea a propuesta de la Junta, compuesto por un máximo de tres miembros, y para las Comunidades Urbanas un administrador ejecutivo único, nombrado de la misma forma, con funciones de gestión corriente delegadas por la Junta.

La autoridad metropolitana comparte todas las responsabilidades con los municipios, incluye planificación, transporte público, medioambiente, recogida de residuos, vivienda, etc.

Las decisiones sobre finanzas públicas están hechas sobre bases anuales para cada municipio, no a nivel metropolitano, aunque las áreas supramunicipales reciban ingresos públicos. De hecho, el presupuesto de la Junta es muy reducido en relación con su campo competencial y los ingresos proceden, fundamentalmente, de transferencias globales del gobierno central y de los entes municipales. Las autoridades metropolitanas no pueden exigir sus propios impuestos, si bien se introducen algunos cambios sobre los tributos municipales existentes –sobre todo los relacionados con el tráfico y vehículos motorizados-, para permitir a los municipios hacer frente a las aportaciones que han de realizar al área metropolitana.

La experiencia española

La evolución política española ha marcado, de manera significativa, el proceso de transformación de las formas organizativas de las administraciones públicas, y ha puesto en evidencia su retraso relativo en el grado de adecuación a los retos del futuro respecto a otros países de su entorno. La gestión pública española en este campo se ha encaminado hacia técnicas de cooperación que, sobre el papel al menos, pretenden facilitar la cooperación

interadministrativa, la flexibilidad en la gestión de los recursos productivos y la introducción de criterios de eficiencia y eficacia que, sin embargo, no han dado los resultados esperados.

En cuanto al desarrollo de experiencias relacionadas con el gobierno de las áreas metropolitanas, tan importante como el escaso impulso al principio de coordinación, lo es el relacionado con las dificultades para desarrollar de forma satisfactoria el principio de cooperación. El fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno adaptados a la evolución de la ciudad real, es uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales (ROMERO, 2.005). Sin embargo, esta incapacidad demostrada por los diferentes niveles de gobierno, contrasta con la reiterada necesidad de impulsar mecanismos eficaces de coordinación en la escala metropolitana y de promover formas de cooperación entre los diferentes actores implicados.

Podemos afirmar, entonces, que ha existido cierto fracaso colectivo, tanto en el ámbito de la coordinación como a la hora de desarrollar iniciativas de cooperación metropolitana que vayan más allá de la gestión mancomunada de algunos servicios. Pero, sobre todo, hemos constatado que no existe tradición ni cultura política de cooperación, y esta circunstancia es probablemente un impedimento aún mayor que la inexistencia de un marco jurídico general de gobierno de las áreas metropolitanas.

La creación de áreas metropolitanas es posible en España desde el año 1.870. Sin embargo no es hasta bien entrados los años cincuenta cuando se establecen leyes relativas a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, si bien no contenían realmente grandes innovaciones, limitándose, sustancialmente, a reforzar la figura del alcalde, a crear la figura de los delegados de servicio y, en algunos casos, a consagrar la división en distritos y operar ciertas excepciones en el régimen hacendístico.

Simultáneamente, nacen toda una serie de normas que crean instituciones de naturaleza metropolitana en algunas de las grandes conurbaciones españolas, siendo el caso del “Gran Madrid” (1944 y 1946), “Gran Bilbao” (1946), el “Gran Valencia” (1949) y la ordenación de “Barcelona y su Comarca” (1953). Posteriormente, en 1963, se instituye la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y en 1974 la Corporación Metropolitana de Barcelona.

Andado el tiempo, con el establecimiento del régimen democrático y la instauración del denominado “Estado de las Autonomías”, se produce un reparto competencial en materia de régimen local en el que el Estado se reserva la legislación básica, correspondiendo a las

Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo en la materia. Desde entonces, las únicas innovaciones relevantes han sido la supresión de las instituciones metropolitanas plurifuncionales existentes en España por parte de las Comunidades Autónomas -en el caso de Valencia, tras la sustitución del “Gran Valencia” por el “*Consell Metropolitano de l’Horta*” en 1986-, la creación de las mal llamadas áreas metropolitanas “sectoriales” para Barcelona y Valencia, y la incorporación a la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, tras la modificación operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de la previsión de que las Comunidades Autónomas respectivas pudiesen actualizar los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, a instancia de los respectivos Ayuntamientos.

En todo caso, queda patente la necesidad de una inflexión en el gobierno de las áreas metropolitanas, avanzando en una dirección similar a la emprendida en otros países de la Unión. Aunque siempre es difícil “importar” experiencias, compartimos la necesidad de consensuar formas más eficientes de gobierno metropolitano, reclamando un mayor impulso institucional para que nuestras ciudades tengan una mejor posición en el contexto europeo de las ciudades, acometer el reto colectivo de reforzar políticas de cohesión social y económica, evitando riesgos de dualización social; adoptando enfoques estratégicos con el fin de implicar a los diferentes actores en la definición de objetivos comunes. Estos cambios requieren la revisión del marco normativo y financiero de las haciendas locales, cuestiones sin duda complejas, pero que la experiencia indica que la creación de consensos básicos, de la cooperación voluntaria y el establecimiento desde la esfera pública de mecanismos incentivadores, conceden un margen de maniobra suficiente para llevarlas a cabo.

Conclusión

La sociedad actual, intensamente urbanizada, produce formas de vida en las que la movilidad es una constante, diferenciándose los lugares de trabajo, de ocio y de residencia. Se ha ido construyendo un territorio “relacional” que plantea entre sus mayores desafíos el de encontrar la manera de encajar los círculos de los beneficiarios, los decisores y los contribuyentes. Consecuentemente, el debate se afana en encontrar la congruencia entre los territorios administrativos y funcionales, en aras de una provisión más eficiente y equitativa de bienes y servicios públicos. Una de las prácticas más recurridas para su consecución está ligada a la geometría espacial, tal y como hemos visto.

Precisamente, la “*balkanización*” administrativa, que supone la permanencia de una división municipal anticuada, convive mal con los retos actuales de las haciendas locales. En estas condiciones, el tamaño territorial municipal no se corresponde con las áreas de atracción de los bienes públicos locales ofrecidos por cada entidad, ni alberga, entonces, la totalidad de las zonas de uso. El mapa jurisdiccional determina solamente circunscripciones de imposición para los residentes, pero no así las de consumo e imposición sobre los beneficios obtenidos para los *free-rider*.

Los ciudadanos demandan, pues, gestión compartida, con planteamientos comunes en ámbitos de carácter estructurante, políticas redistributivas tendentes a la compatibilización de bases fiscales y la organización de una política representativa en la que estén presentes todos los municipios. De este modo, se está imponiendo la reconstrucción administrativa a través de la fórmula de la una administración de doble nivel, si bien, esta fórmula no agota las posibilidades de cooperación intermunicipal –pues no debemos olvidarnos de otras alternativas atractivas, como la figura del consorcio, por ejemplo-.

Así, pues, desde el punto de vista institucional, queda todavía un largo camino por recorrer para conseguir la transformación organizativa en la prestación de servicios que afecten de manera directa a los ciudadanos, permitiendo garantizar la continuidad de las prestaciones existentes en aquellos ayuntamientos más pequeños, extender el nivel de cobertura al conjunto de la población, así como proporcionar suficiente capacidad de decisión democrática. En definitiva, una mayor y mejor especialización administrativa requerirá de una mejor gestión que revierta, en última instancia, en la calidad de vida de los ciudadanos y en la capacidad de negociación de las entidades locales con otras administraciones. Ello ha de repercutir en un ahorro significativo de costes, así como también en una mayor competitividad territorial en su conjunto.

Referencias Bibliográficas

- ASHWORTH, G.; VOOGD, H. *Selling the City. Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*. London: Belhaven Press, 1.990.
- BAHL, R.; LINN, J. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1.992.
- BIRD, R.; SLACK, E. *Urban Public Finance in Canada*, Toronto: John Wiley, 1993.
- _____. Fiscal aspects of metropolitan governance, *ITP Paper 0401 International Tax Program*, Institute for International Business, University of Toronto, Canada, 2004
- BURKI, S.; PERRY, G.; DILLINGER, W. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. The World Bank, Washington, D.C., 1999.
- CADAVAL, M. La hacienda local en el contexto internacional: un estudio comparado, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº13, p. 58-73, Madrid, 2005.
- CARAMÉS, L. Consideraciones en torno al tamaño de los municipios, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 13, p. 40-46, Madrid, 2004.
- _____. La hacienda local del futuro: una hacienda urbana, *Papeles de Economía Española*, nº 92, p. 2-7, Madrid, 2002.
- _____. Algunas reflexiones sobre el transporte en áreas urbanas, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2-3, p. 271-276, Madrid, 2000.
- _____. *Economía Pública Local*. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- DAFFLON, B. Structures communales: qu'est-ce qui distingue la collaboration intercommunale, l'agglomération et la fusion?, *Journée d'étude Reformes et Politiques Communales*, Mimeo, Berne, 2002.
- _____; PERRITAZ, S. De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre. éléments de réflexion pour une démarche de référence, *Working paper 340*. BENEFRÍ. Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université Fribourg, Fribourg, 2000.
- _____; RUEGG, J. *Réorganise les Communes, Créer l'Agglomération*. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg, Collection Economie, 2001.
- DELLA SANTA, M. Dalla collaborazione alla fusione: analisi degli aspetti economici, Istituzionali E Sociologici Del Comune, Thèse Doctoral, Université de Fribourg, Fribourg, 1996.
- DIVAY, G.; WOLFE, J. Metropolitan governance background study: what do we need to know?, *Working Paper*, World Bank, Washington, 2002.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, OPOCE, Luxemburgo, 2001.
- FREIRE, M. Introduction. In: FREIRE, M.; STREN, R. (Eds.). *The Challenge of Urban Government. Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute, 2001.
- GIMÉNEZ, A. La hacienda local en europa, *Papeles de Economía Española*, nº 92, pp. 27-37, Madrid, 2002.
- GUÉRANGER, C. *La Coopération entre Communes dans le Bassin Chambérien (1.957-2.001)*, Thèse de Science Politique, Université Pierre Meridés, France, 2003.
- HARVEY, D. *La Condición de la Posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1998a.
- _____. Perspectives urbanes per al segle XXI, In: VV.AA., *La Ciutat. Visions, Anàlisis i Reptes*. Girona: Universidad de Girona, 1998b, p. 113-130.
- HIRSCH, W. Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation, *Review of Economics and Statistics*, vol. 41, p. 232-241, Cambridge, 1959.
- JOUBE, B.; LEFÈVRE, C. *Villes, Métropoles. Les Nouveaux Territoires du Politique*. Paris: Economica, 1999.

- LACOSTE, Y. *Geografía del Subdesarrollo*. Barcelona: Ariel, 1998.
- MIDWINTER, A. Unworkable in practice: a critique of full fiscal autonomy. In: JAMIESON, B. (ed.). *Calling Scotland to Account: Policy, Options for Spending and Taxation*. Edinburgh: The Policy Institute, 2001, p. 68-73.
- NELLO, O. Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea, *Ciudad y Territorio*, vol. IV, nº 106, pp. 783-790, Madrid, 1995.
- _____. La ciutat il·limitada i la ciutat futura. In: VV.AA. *La Ciutat. Visions, Anàlisis i Reptes*. Girona: Universidad de Girona, 1998, p. 47-73.
- OBERDOFF, H. Intercommunalité, décentralisation française et construction européenne. In: CAILLOSSE, J., (Dir.) *Intercommunalités, Invariance et Mutation du Modèle Français*, Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 1994, p. 53-65.
- POLA, G. A Comparative view of local finances in EU Member Countries: are there any lessons to be drawn?. In: FOSSATI, A.; PANELLA, G. (eds.). *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge, 1999, p. 15-62.
- RATTSO, J. Vertical fiscal imbalance in a welfare state: Norway. In: RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (eds.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington, DC: The World Bank, 2001.
- RODDEN, J. The dilemma of fiscal federalism: hard and soft budget constraints around the world. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2000, Mimeo.
- ROMERO, J. El gobierno del territorio en España. balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, p. 59-86, Madrid, 2005.
- SLACK, E. *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*. Toronto: C.D. Howe Institute, 2002.
- THOENING, J. La décentralisation, 10 ans après, *Pouvoirs*, vol. 60, p. 5-16, Paris, 1992.
- TIEBOUT, C. A pure theory of local government expenditures, *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 199-210, Chicago, 1956.
- UNITED NATIONS. *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*, New York: United Nations Publications, p. 178-179, 1995.
- _____. *Population Division*, New York: United Nations Publications, Department of Economic and Social Affairs, 2004.
- WILDASIN, D. (ed.). *Fiscal Aspects of Evolving Federations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.