

DOCUMENTOS

LAS AGLOMERACIONES URBANAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Autora: *María Cadaval Sampedro*^(a)
Universidad de Santiago de Compostela^(b)

DOC. N.º 19/04

(a) Agradezco los comentarios del profesor Luis Caramés Viéitez.

(b) Departamento de Economía Aplicada. Avda. Xoan XXIII, s/n. 15782 Santiago de Compostela. La Coruña. Tel.: 981 57 44 96. Fax: 981 57 04 44. E-mail: mariacs@usc.es.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

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 la dispersión de la población sobre el territorio, fundamentalmente urbano. La hacienda local, convertida en una hacienda de servicios, ve degradarse cada vez más su situación financiera. Heredera del Estatuto Municipal de 1924 inspirado por Flores de Lemus, y reforzada por la teoría convencional del federalismo fiscal –teorema Tiebout-Oates-Musgrave (TOM)–, la rigidez de su sistema impositivo y la falta de adecuación territorial a la dimensión espacial de los beneficios generados por los bienes y servicios públicos locales, nos lleva a replantear el problema de la atomización administrativa a través de intermunicipalidad. La construcción de una administración local a dos niveles –a la que hemos llamado aglomeración–, permite salvar el escalón de proximidad, a través de una utilización eficiente y equitativa de los recursos públicos en los municipios urbanos.

Palabras clave: federalismo fiscal, hacienda local, intermunicipalidad.

Clasificación JEL: H70, H71, H72.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. RECOMPOSICIÓN TERRITORIAL A ESCALA LOCAL
 - 2.1. Fusión
 - 2.1.1. Definición
 - 2.1.2. Argumentos a favor y en contra de la recomposición territorial en forma de fusión
 - 2.1.3. La experiencia comparada
 - 2.2. Asociación
 - 2.2.1. Definición
 - 2.2.2. Argumentos a favor y en contra de la recomposición territorial en forma de asociación
 - 2.2.3. La experiencia comparada
 - 2.3. Aglomeración
 - 2.3.1. Definición
 - 2.3.2. Argumentos a favor y en contra de la recomposición territorial en forma de aglomeración
 - 2.3.3. La experiencia comparada
 3. DETERMINACIÓN DEL PERÍMETRO DE LA AGLOMERACIÓN
 - 3.1. La organización de la aglomeración
 - 3.2. La financiación
 4. CONCLUSIÓN
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN

La población mundial va camino de vivir en áreas metropolitanas, convirtiéndose el modo de vida urbano en el modelo de asentamiento por excelencia del S. XXI. El territorio que hoy ocupa la ciudad ha sido el espacio receptor de los acelerados procesos económicos, sociales, políticos, culturales y tecnológicos que se han producido en los últimos años. Han sido muchos los autores que intentaron dar respuesta a la evolución del patrón seguido por los asentamientos urbanos que, sintéticamente, son el resultado de dos tipos de fuerzas –centrípetas y centrífugas– que actúan conjuntamente, aunque en sentido contrapuesto. Por un lado están las economías de aglomeración, que representan la fuerza centrípeta y atrayente para los individuos, lo que provoca, a la vez, que el elevado grado de proximidad espacial genere importantes efectos externos negativos –incremento en el precio del suelo, alquileres, costes de transporte, costes de congestión, etc.–, que actúan como una fuerza centrífuga causante del nacimiento de nuevos asentamientos y la dispersión de la población.

Así, surge un mundo plagado de problemas de congestión, desaprovechamiento de economías de escala, generación de efectos externos, gestión ineficiente de recursos, etc., que alimentado por la obsolescencia administrativa del gobierno local, hace emerger los problemas derivados de la inconsistencia de los límites funcionales¹, institucionales y relacionales.

2. LA RECOMPOSICIÓN TERRITORIAL A ESCALA LOCAL

La búsqueda de la dimensión óptima –de hecho o de derecho– de las colectividades públicas no es un ejercicio estéril, sino un imperativo de la realidad en continua evolución².

A menudo se presenta la cooperación intercomunal como una adaptación "ideal" de las estructuras administrativas a la evolución socio-económica de las ciudades, tratando de hacer coincidir el círculo de los decisores-pagadores-beneficiarios de los bienes públicos locales (BPL).

La colaboración puede englobar diversas formas, según el escalón gubernamental que estemos considerando. Así, pues, podemos hablar de adaptaciones técnicas –que reagrupan competencias y recursos a través de la colaboración intermunicipal–, de adaptaciones estructurales –consistentes en la cooperación de diversos territorios a través de fórmulas tales como la fusión, asociación, etc.–, y/ o la intensificación de la perecuación financiera o la centralización de ciertas tareas. En el nivel que nos ocupa, el local, la modalidad más utilizada pasa por la recomposición territorial, a nivel físico o administrativo, dentro de la que vamos a distinguir:

- La fusión.
- La asociación.
- La aglomeración.

¹ *Territorio institucional*, se corresponde con aquel espacio limitado por una frontera administrativa. El *territorio funcional*, abarca el área administrativa que promueve la producción bienes públicos locales, así como aquella a la que desbordan sus efectos. Mientras, el *territorio relacional*, hace referencia a aquel en el que se desarrollan las acciones del mercado –actores económicos–, de los habitantes y de los usuarios –*commuters*–.

² Della Santa, M. (1996), *Dalla Collaborazione alla Fusiones: Analisi degli Aspetti Economici, Istituzionali e Sociologici del Comune*, Tesis Doctoral. Universidad de Friburgo, pp. 45.

2.1. Fusión

2.1.1. Definición

Por analogía con el fenómeno de fusión en la economía privada, entendemos como tal, la reagrupación de dos o más territorios institucionales con igualdad jerárquica en uno nuevo. La característica esencial de esta modalidad consiste en que los entes fusionados pierden su total autonomía a favor de la entidad naciente del mismo rango, es decir, simplemente se restauran los eslabones de la cadena, disminuyendo su número y aumentando el tamaño de la "malla", sin que esto mude su escalafón. En definitiva, fusionar municipios significa reunir sobre un mismo territorio administrativo, financiero y político, a varios entes locales que asumen diversas funciones de un área determinada.

2.1.2. Argumentos a favor y en contra de la recomposición territorial en forma de Fusión

Las razones que se aducen para justificar la fusión de dos o más colectividades locales están relacionadas con argumentos de *eficacia, democracia, reparto y desarrollo*.

Es un clásico de la teoría del federalismo fiscal la discusión acerca de qué tipo de organización institucional es la más adecuada para el desarrollo de las funciones atribuidas al Sector Público. La solución de un sistema federal supone una posición intermedia, que atribuye al gobierno central las cuestiones relativas a la redistribución equitativa de la renta y la riqueza, problemas primarios de estabilización y la asignación de bienes públicos de ámbito nacional. Mientras, a los gobiernos subcentrales les compete la oferta de BPL, además de complementar las tareas de estabilización y redistribución. Son muchas las ventajas de trasladar la función de asignación a los entes locales, si bien esta solución no es, ni mucho menos, perfecta. Los pasivos que se describen, a menudo, están relacionados con la inconsistencia de los límites funcional, institucional y relacional, que genera una provisión poco eficiente de bienes y servicios públicos –no aprovechamiento de las economías de escala, efectos desbordamiento y costes de congestión–. Pues bien, se arguye que la redefinición administrativa a través de la fusión permite una mayor eficacia en este sentido, a raíz de que, además de a un incremento en la calidad de las prestaciones y una reducción de los costes –propiciada por la posibilidad de contratar personal más capacitado–, es posible aprovechar las economías de escala, así como internalizar mejor los efectos desbordamiento.

Asimismo y, al contrario de lo que sucede en una situación en la que un individuo está en uno u otro municipio según la actividad que desarrolle –trabajo, compras, descanso...–, cuando se produce una unión institucional, el ciudadano recupera poder democrático en forma de accesibilidad política, estando en condiciones de influir en la elección del gobierno que más le conviene para todo aquello que le atañe en su vida cotidiana.

Otro de los problemas conexos con la micro-dimensión de las colectividades territoriales, es que no están en posición de negociar de manera efectiva con otros niveles de gobierno superiores jerárquicamente. Cuando se produce la redefinición administrativa y aumenta su dimensión, el posicionamiento es totalmente distinto. Ahora, además de estar en una situación más cómoda a la hora de defender sus asuntos, la fusión disminuye su dependencia, aumenta su autonomía y mejora el sistema de perecuación financiera.

Finalmente, debemos señalar que el incremento de dimensión de un ente local, permite desarrollar capacidades relacionadas con el capital humano y los medios financieros que no serían posibles con anterioridad, y no sólo eso, sino que posibilita también la puesta en valor de las potencialidades del territorio a través de, por ejemplo, la creación de polígonos industriales, recalificación de usos del suelo, canalización de suministros, mejora de las comunicaciones, etc.

Pero a pesar de todas estas ventajas, la recomposición territorial a través de la fusión es sólo una solución parcial al problema municipal, por las siguientes razones:

El primer argumento consiste en aclarar que sería erróneo pensar que a través de la fusión de dos o más municipios, podrían solucionarse todos los problemas de inadaptación del territorio

pues, si bien es cierto que se mitigarían algunos, seguirían subsistiendo otros. La corriente doctrinal de la *Public Choice* postula la existencia de un tamaño territorial óptimo para cada uno de los bienes y servicios que proporcionan las colectividades locales. Por lo tanto, si la fusión es fruto de la unión de dos municipios, podría ocurrir que se interiorizaran todos los efectos externos, se aprovecharan las economías de escala y se redujesen los costes de congestión. Sin embargo, nada nos asegura que esto sea así para todos los BPL. En todo caso, la situación se hace más complicada en las fusiones mayores, donde es prácticamente imposible encajar los territorios funcional, institucional y relacional para todas y cada una de las funciones del sector público local.

Se pone también de relieve la creciente ineficacia de la burocracia, en consonancia con el aumento de los lindes administrativos. Cuanto menor es el tamaño y la población de los entes locales, sus problemas y complicaciones son también pequeños. Ante el cambio, se incrementan las dificultades y pueden surgir ciertas deseconomías de escala en el funcionamiento.

En el apartado precedente señalábamos que tras la fusión de municipios los ciudadanos podían elegir a sus gobernantes desde una perspectiva global, es decir, la reconstrucción del territorio probablemente facilite la unión de los lugares de residencia, trabajo y ocio para la mayor parte de los individuos. Andado el tiempo, la realidad demuestra que, por un lado la resistencia por la pérdida de poder de la colectividad y, por otro, las razones de "patriotismo" local, generan cierta dejadez a la hora de ejercer el derecho democrático al voto. Así, la desaparición de un número de municipios elegidos de manera democrática hace susceptible el incremento de la distancia entre los ciudadanos y sus representantes. Las fusiones encuentran resistencia, fundamentalmente, en las circunscripciones más pequeñas, al considerar que todo el poder se centrará en la ciudad mayor, la que impondrá sus preferencias sobre todos los demás, privándoles de la posibilidad de participación en las decisiones que les atañen.

2.1.3. *La experiencia comparada*

La elevada atomización administrativa que reflejan los países europeos a principios del S. XX y la toma de conciencia de los problemas que ello genera, hizo que se intensificasen las labores de reconstrucción territorial a través de los movimientos de fusión.

A modo de ejemplo, el caso alemán, cuya configuración después de la II Guerra Mundial es excesivamente compleja, realiza un movimiento de fusión de municipios a mediados de los años 60. Las más de 24.000 comunas de aquel momento –de las que el 70% tenían una población inferior a 1.000 habitantes– se han convertido en un número aproximado de 8.400 después de la reunificación, con un tamaño siete veces mayor –14.308 antes de la reunificación–. Si bien el resultado conjunto es el señalado, debemos precisar que el proceso no se desarrolló con el mismo éxito para todos los Länders, produciéndose especial resistencia a la fusión en alguno de ellos, tal es el caso de Baden-Wurtemberg³.

En Bélgica, el movimiento de reconstrucción administrativa a nivel local se acentúan también a partir de la segunda mitad del S. XX, aunque cobran mayor fuerza en el año 1977, en el que sus colectividades locales se reducen a la cuarta parte –las 2.359 existentes se convierten en 589–. Desde entonces hasta la actualidad se ha realizado alguna fusión más, pero sólo representan hechos puntuales y aislados.

Al igual que el caso de Bélgica, la década de los setenta ha supuesto un cambio significativo en el número de municipios del Reino Unido, convirtiendo sus 1400 ayuntamientos en algo más de 400.

La elevada densidad institucional de la que hacen gala los países europeos se refleja de manera "excepcional" en el caso francés, al aglutinar en su territorio cerca de la mitad de las unidades locales de la UE. Dado el gran fraccionamiento comunal del país galo, dos leyes intentan remodelar sus municipios a través de la fusión. La primera data de 1959, gracias a la cual se realizan 350 re-

³ Hoffmann-Martinot, Vicent (1987): *Finances et Pouvoir Local. L'expérience Allemande*. Ed. PUB collection du Gral, pp. 35. París.



construcciones administrativas del territorio por la reagrupación de 746 comunas. Doce años después, se elabora la ley de 16 de julio de 1971, con el objetivo de dar a la fusión un cariz más democrático, permitiendo a los ciudadanos decidir, en referéndum, sobre la posibilidad de anexionarse o no con otros municipios.

A pesar de estos esfuerzos incentivadores, el intento se revela modesto, pues las cerca de 38.500 comunas del año 1959 se convierten en algo más de 36.500⁴ en la actualidad.

Sin duda, *Dinamarca* ha sido el país que más ha privilegiado la fusión, reduciendo a 1/5 el número de municipios en el primer movimiento, desarrollado en el año 1945, en el que contaba con 1.392 entes locales, los cuales se convierten en 275.

La integración de colectividades locales autónomas en una nueva se produce de manera significativa en *Suiza*. Dos años antes de que fuese fundado el Estado federal suizo –1850– la ciudad helvética contaba con 3.203 municipios, los cuales han sufrido una reducción neta de algo más del 10%, convirtiéndose en 2.880 en la actualidad. La mayor parte de los procesos se producen en los cantones de Berna, Thurgovie, Fribourg, Zurich, Grisons, Tessin y Argovie.

Pese a las experiencias que acabamos de señalar, la política de fusión municipal ha producido bastante rechazo, fundamentalmente en los países mediterráneos, y originado, en los últimos años, numerosos movimientos para conseguir la segregación de las colectividades artificialmente anexionadas en otro tiempo, sustituyéndose, de manera generalizada, las prácticas de recomposición territorial por fórmulas de cooperación municipal propiamente dichas.

2.2. Asociación

2.2.1. Definición

La asociación municipal es considerada como una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas (BPL). Podríamos distinguir dos modalidades dentro de este tipo de cooperación: la primera de ellas, *asociación de objetivo único*, cuya principal característica es que su constitución se realiza para la ejecución de una sola tarea, mientras que si el nuevo ente tiene encomendadas varias funciones, estaremos hablando de una *asociación de objetivo múltiple*. De esta manera, las colectividades locales abandonan una parte de su soberanía en la oferta y la gestión de los bienes y servicios públicos objeto de la colaboración, para delegarla en la nueva institución intercomunal, convirtiéndose ésta en la fórmula de participación municipal más parecida a la de *club*, que desarrolla Buchanan⁵.

Tradicionalmente, podemos distinguir dos filosofías relativas a la cooperación intermunicipal:

- Intercomunalidad asociativa (de gestión), que consiste en que varios municipios producen en común bienes y/o servicios públicos locales, con el fin de aprovechar las posibles economías de escala y mejorar el servicio prestado a sus ciudadanos. La particularidad de esta modalidad reside en que, a pesar de contar con personalidad jurídica, el margen de autonomía es reducido, en la medida en que no dispone de recursos fiscales propios.
- La intercomunalidad federativa (de proyecto), responde a la voluntad de funcionar conjuntamente, pues su adopción supone la transferencia de un cierto número de competencias obligatorias, con disponibilidad de autonomía, apoyada sobre una fiscalidad propia.

Las colectividades concernidas en una asociación pueden relacionarse entre sí de dos maneras distintas:

⁴ 36.565 en la actualidad.

⁵ Buchanan, J. (1965): "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, vol. 32, pp. 1-14.

- Directa (Productiva): los entes locales participan efectivamente en la producción de los bienes y/o servicios.
- Indirecta (Directiva): las entidades territoriales no producen, de hecho, el BPL que proporcionan a la comunidad, aunque sí intervienen en los procesos de decisión.

Las distintas formas jurídicas que puede adoptar la cooperación en forma de *asociación*, nos permiten, a la vez, hacer una nueva clasificación:

- El *modelo del municipio-"madre"*, en el que una sola entidad local realiza las tareas para todos los ayuntamientos asociados. Este formato es puramente contractual, y suele darse en aquellos casos en los que se asocian colectividades en desigualdad de condiciones, entre las que una de ellas –colectividad madre– es, desde algún punto de vista, superior a las demás.

Los argumentos favorables a esta modalidad esgrimen explicaciones tales como el ahorro de inversiones administrativas, o el de una adaptación flexible de la colaboración a las necesidades de cada momento.

Como mayores problemas se han señalado, por un lado, los riesgos financieros que asume el municipio madre y, por otro, la pérdida de derechos de los entes asociados en cuanto a intervención y control de la función delegada.

- El otro tipo de asociación, "de tipo restringido", consiste en que los municipios miembros realicen las tareas asignadas de manera conjunta. En este caso, los entes actúan en un clima de mayor igualdad, y los riesgos financieros se reparten equitativamente entre ellos, aunque se le achacan problemas de estancamiento tecnológico y productivo⁶, fruto de la mayor cooperación y menor competitividad de los municipios a la hora de desarrollar sus funciones.
- Finalmente, también se contempla la posibilidad de que los municipios se asocien de tal manera que deleguen la ejecución de alguna de sus tareas a una persona jurídica ajena a ellos mismos. Esta fórmula es la menos utilizada en la práctica.

2.2.2. Argumentos a favor y en contra de la asociación intermunicipal para la realización de determinadas tareas

Si una de las principales razones que se invocan a la hora de justificar la recomposición territorial de los municipios, es la falta de correspondencia entre los límites jurisdiccionales y funcionales, la cooperación en forma de asociación permite aprovechar, además de las ventajas de un cambio de escala administrativa, los beneficios de una administración más profesionalizada.

Al hilo de los argumentos de eficiencia, hacemos referencia, de nuevo, a los efectos desbordamiento, pues si a la hora de construir infraestructuras tales como escuelas, hospitales, vias, etc., cada municipio tiene en cuenta solamente su demanda interna, el resultado no va a resultar óptimo, ni en términos de financiación, ni en la correcta adaptación de la oferta a la demanda. Son numerosos los estudios que demuestran que los resultados cambian si las colectividades locales aúnan sus esfuerzos, pues, de esta manera, los servicios se prestan más eficazmente, de tal forma que beneficiarios y organismos financiadores se adaptan entre sí, lo que hace que se reduzcan considerablemente los *spillovers*⁷.

La racionalización de los equipamientos y el reparto de las cargas constituye, con frecuencia, un objetivo para aquellos Entes que se asocian, sobre todo, en zonas de aglomeración, alre-

⁶ Reto Steiner (2000): "Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse. Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la Coopération et de la fusion", *Documento de trabajo* del Institut de l'organisation et du personnel, Universidad de Berna.

⁷ *Ibid.*



dedor de las que se concentran población y actividades con costes crecientes. Esta es, habitualmente, la problemática de las ciudades centrales con su periferia, donde existen determinados servicios para los que se hace cada vez más evidente la necesidad de colaboración, tanto en la labor de planificación como en la de ejecución. Un ejemplo muy claro lo proporciona la red de transporte público para el que, cada vez más, se hace impensable un funcionamiento aislado y descoordinado entre los municipios centrales y los anillos suburbanos. Sin olvidarnos tampoco de lo beneficioso de estas prácticas en la oferta de servicios culturales y sociales.

La coexistencia y, a veces, superposición de asociaciones para la prestación de uno o más BPL permite el nacimiento de organizaciones fuertes y complejas, con mayor capacidad de negociación ante los distintos escalones administrativos. Pero precisamente esta superposición de la colaboración intermunicipal es la que puede tener problemas de orden político y organizacional:

Las razones de tipo político, se refieren a la posible pérdida de autonomía y transparencia municipal que se produce cuando se crea una asociación de EE.LL., lo que deriva también en una pérdida de poder democrático directo por parte de los ciudadanos.

Desde el punto de vista organizacional, se invocan problemas relativos a la concertación de funciones entre las partes, lo que despierta el temor a una balkanización administrativa ante la proliferación de asociaciones que llegan a yuxtaponerse.

2.2.3. *La experiencia comparada*

Desde muy antiguo, algunos estados de la UE han privilegiado la cooperación institucional para mejorar su organización. Las comunidades locales se reagrupan en otra estructura jurídica, con el objetivo de realizar un proyecto común.

En *España*, desde el 8 de enero de 1845 son posibles las agrupaciones voluntarias de municipios. Unos años más tarde, por ley de 22 de marzo de 1890, es viable en *Francia* constituir los llamados *syndicat à vocation unique*, fórmula que se aplicará una década después en *Luxemburgo*. La colaboración intercomunal en *Suiza* tiene una larga tradición, pues los municipios han utilizado esta vía para oponerse con fuerza a los intentos de reordenación territorial llevados a cabo a través de la fusión. Las asociaciones de derecho público son fundadas en el S. XIX, con el fin de garantizar el cumplimiento del mayor número de funciones que se atribuyen al nivel de gobierno local, sin medios de financiación suficientes, lo que se traduce en una situación de crecientes desequilibrios financieros⁸. El cantón de Zurich es pionero en este tipo de práctica, pues ya en el año 1909 establece una medida a través de la que autoriza las agrupaciones de comunas. A partir de los años cincuenta, otros cantones, entre los que se encuentran Nidwald, Neuchâtel, Obwald, Schwytz, Valais, Jura, Soleure, Thurgovie, etc. introducen la posibilidad de la colaboración intermunicipal en sus leyes. Esta fórmula de cooperación se ha reforzado en los últimos años, siendo objeto de discusión en todos los cantones suizos y abarcando ya más del 85% de las comunas. Las principales fórmulas de participación que autoriza el derecho cantonal están basadas en relaciones contractuales, asociaciones a vocación única, asociación para la realización de tareas múltiples, y la posibilidad de colaboración municipal a través de una persona jurídica de derecho público o privado, lo que se traduce en más de 1500 fórmulas a través de todo el territorio nacional para activar, en su mayor parte, labores de depuración de agua, tratamiento de residuos y enseñanza.

El intento de racionalizar la organización administrativa del territorio en *Francia* tiene como objetivo fundamental el ejercicio de competencias relacionadas con el servicio de agua potable, distribución de energía eléctrica, gestión de colegios, tratamiento de basuras, lucha contra incendios, etc. A finales de los años ochenta, se intenta que la intercomunalidad deje de ser sólo un tipo de cooperación técnica y se convierta en una cooperación más ambiciosa, pudiendo dedicarse a tareas tales como las de desarrollo económico u ordenación del territorio. Como ya hemos señalado, las más de 36.000 comunas en que se divide el territorio galo, heredadas de la Revolución Francesa, constituyen la llamada *excepción francesa*. Esta excepcionalidad ha sido un tema de debate continuo sobre la

⁸ Meylan, J. Gottraux, M., Dahinden, P. (1972): *Les communes suisses et l'autonomie communale*. Lausanne, pp. 57.

administración territorial de la República, constatándose cada vez con más fuerza que el territorio administrativo no se corresponde con el espacio real que abarcan las comunas y, a falta de una reorganización más radical de la administración territorial gala, se desarrolla un fuerte movimiento de cooperación municipal, que permite hacer frente a la evolución de los modos de vida, ligados a la movilidad creciente de individuos y actividades.

Las primeras iniciativas en este sentido datan del siglo XIX, con la creación en 1890 de los *syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)*, si bien no se desarrollan plenamente hasta después de la Segunda Guerra Mundial con el nacimiento de tres nuevas fórmulas de reagrupación comunal: los sindicatos mixtos *–syndicat mixte–* (1955), el sindicato intercomunal a vocación múltiple *–syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)–* y los distritos urbanos *–district urbain* (1959)–. Esta última modalidad se caracteriza por estar dotada con fiscalidad propia y ciertas competencias mínimas. Como consecuencia de la falta de iniciativa por parte de las colectividades urbanas de crear los distritos, el gobierno, haciendo uso de su autoridad, forma cuatro comunidades urbanas (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) en 1966. Cinco años más tarde, tras el fracaso de la ley MARCELLIN *–concebida para reducir el número de comunas a través de la fusión autoritaria–* crecen considerablemente las prácticas voluntarias de las estructuras intercomunales. En los años noventa, se intenta relanzar la colaboración intermunicipal con fiscalidad propia, a través de la articulación de dos nuevas estructuras *–communauté de comunes y la communauté de ville–* por ley de 6 de febrero de 1992 (ley ATR), modificada en 1999 a través de la Ley CHEVÈNEMENT, con la creación de las comunidades de aglomeración *–communauté d'agglomération–*.

En la actualidad, lo que se pretende es simplificar la multiplicidad de entes creados al hilo de la cooperación que, en lugar de resolver la excesiva fragmentación municipal francesa, ha supuesto, en muchos casos, situaciones de yuxtaposición pues, además de las 36.565 comunas existentes, se han creado más de 18.000 nuevas estructuras.

En Italia, un país marcado por la tradición románica, las *collettivitàs localis* rondan el número de 8.100⁹, como consecuencia del incremento de más de 300 en los últimos cincuenta años. Estas unidades administrativas se caracterizan por una fuerte heterogeneidad poblacional, pues su horquilla de variación fluctúa ente los más de 2.500.000 habitantes de Roma y los 33 residentes de Morterone, provincia de Lecco. Entre estos extremos, se confirma la tendencia a la atomización administrativa con insuficiencia poblacional en el ámbito local, al albergar 5.800 comunas *–el 72%–* menos de 5.000 habitantes, dentro de las cuales, el 35% no alcanza los mil y tan sólo 41 pueden considerarse urbanas.

A pesar de que la constitución italiana recoge en su texto la posibilidad de fusión de entidades locales, esta fórmula apenas se ha puesto en práctica, produciéndose, al igual que en otros muchos países, una reacción contraria a este movimiento. Los municipios, en lugar de buscar una mayor eficiencia a través de un ensanchamiento del territorio administrativo, se segregan, esgrimiendo para ello razones históricas y culturales que definen la identidad de cada localidad. Este comportamiento hostil hacia la fusión se hace visible por el hecho de que la reducción del 20%¹⁰ en la primera mitad del S. XX es consecuencia de la imposición del gobierno autoritario del momento. Sin embargo, esta reconstrucción territorial no sirvió de mucho, pues no se tardarán veinte años en revertir aquello que antes se había fusionado y, en los años 60, la estructura municipal sumaba ya 8.032 entidades.

La fórmula que suelen utilizar es la del asociacionismo. Las comunas italianas pueden elegir entre diversas estructuras de colaboración, según la naturaleza del proyecto a desarrollar, permitiendo, en todo caso, conservar su autonomía e identidad. Al contrario de lo que ocurre en Francia, en Italia la intercomunalidad está poco desarrollada. Así, por ejemplo, las comunas no tienen poder fiscal autónomo, primando la llamada *cooperación municipal asociativa*, menos integrada en el proyecto de colaboración que la *cooperación intercomunal federativa*¹¹. Los experimentos que más se

⁹ El número de comunas en el año 1950 era de 7.781 cifra que, en lugar de disminuir en aras de la eficiencia, ha aumentado hasta las 8.100 actuales.

¹⁰ En 1921 el número de entidades locales asciende a 9.144, que se convierten en 7.310 en el año 1931.

¹¹ En este tipo de fórmula cooperativa el proyecto y la implicación común es mucho mayor y las acciones conjuntas están mucho más integradas.

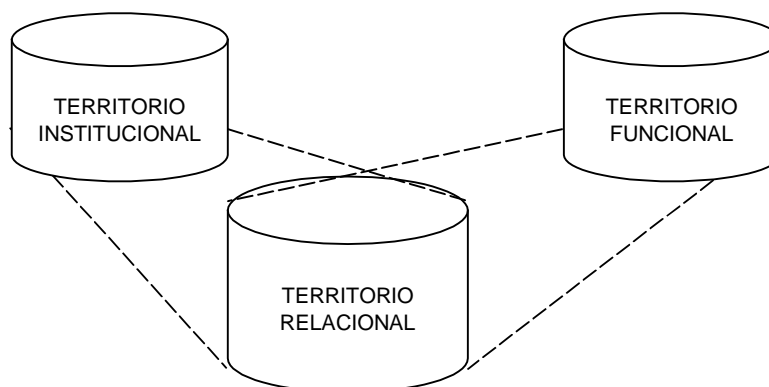
repiten son los de *consorcio*, *sindicatos de comunas*, *comunidades de montaña* y la *asociación de colectividades locales*, reforzadas a través de los incentivos financieros procedentes, fundamentalmente, de las regiones.

2.3. Aglomeración

2.3.1. Definición

El término "Aglomeración" procede del latín medieval *agglomeratio*, que significa acumulación. En Europa, durante el S. XIX y buena parte del S. XX, el término designa una concentración de habitantes –rural o urbana–, pues no será hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se hace uso del vocablo para referirse únicamente a una aglomeración urbana, si bien con diversas y ambiguas delimitaciones de unos países a otros –a pesar del esfuerzo de estandarización que pretende las Naciones Unidas–. Dentro de la amalgama de criterios existentes, emerge una tipología que distingue tres tipos de definiciones según tengan carácter *legal*, *administrativo* o *estadístico*.

La aglomeración es una corporación de derecho público, cuya razón de ser es un intento más de promover la colaboración intermunicipal. Podríamos clasificarla como una forma de cooperación de municipios a vocación múltiple, de camino entre la asociación y la fusión¹², que se crea como un intento de aprovechar los rendimientos de escala potenciales, de tal modo que se consigan contener los costes de producción. El nuevo ente creado proporciona, además, la oportunidad de resolver la congestión, adaptando la función de producción de los servicios públicos a su demanda global, sin que se adapten exclusivamente a la demanda de la colectividad administrativa que los produce, de tal suerte que permite internalizar los efectos externos. En definitiva, de lo que se trata es de encajar de la manera más precisa los territorios institucional y funcional.



- a) Las *definiciones legales de aglomeración* son aquellas planteadas en términos jurídicos, cualquiera que sea su forma –leyes o decretos legislativos–. Generalmente en Europa, este tipo de definiciones son formuladas por el poder ejecutivo, pero aprobadas por el legislativo.
- b) Complemento de este tipo de delimitación, nos encontramos con *definiciones administrativas*, que surgen, generalmente, de los entes de la administración pública relacionados con la problemática local. En la medida de lo posible, están basadas "sobre un texto jurídico de referencia, aunque aportan más detalles que las definiciones legales, y presentan características operacionales que no tienen estas últimas"¹³.

¹² Dafflon, B. y Ruegg, J. (2001): *Réorganiser les Comunes Créer l'agglomération*. Editions Universitaires Fribourg Suisse.

¹³ Dafflon B. y Steve, P. (2000): "De la Définition de la Agglomération à la Délimitation de son Périmètre. Éléments de réflexion pour une démarche de référence", *Working Paper* 340. Faculté des Sciences Économiques et Sociales. Université de Fribourg.

- c) Han sido numerosas las definiciones que tratan de evitar la subjetividad política en la elección del umbral de aglomeración de la mayor parte de las concepciones administrativas. Formuladas, en algunos casos, por las oficinas públicas de estadística y, en otros, por institutos de investigación privados, surge una nueva categoría de definiciones a las que conocemos por el nombre de *estadísticas*. Una serie de indicadores económicos y socioculturales delimitan el área de aglomeración de una manera objetiva y dinámica, pues la evolución de los modos de vida de los ciudadanos pueden dar lugar al cambio de estatus de una ciudad en un momento determinado.

La mayor parte de las estructuras de aglomeración creadas, atribuyen a la nueva fórmula una serie de competencias generalmente relacionadas con:

1. Actuaciones en materia de desarrollo económico.
 - Creación, ordenación y gestión de zonas destinadas a actividad industrial, comercial, terciaria, artesanal, turística, etc., que forma parte del núcleo intercomunitario.
2. Acciones tendentes a la ordenación del espacio comunitario.
 - Creación y organización de esquemas directores y de sectores de interés comunitario relacionados con la ordenación del territorio que abarca la aglomeración.
3. Funciones relativas a alcanzar el *equilibrio social* de los ciudadanos en el territorio intermunicipal.
 - Realización de obras y acciones de interés comunitario encaminadas a reducir las diferencias sociales.
4. Aplicación de *política de ciudad* a la nueva área creada.
 - Políticas relacionadas con el desarrollo urbano conjunto, coordinación de las medidas relacionadas con el aparcamiento público, transporte, prevención de la delincuencia, canalización agua, conservación del medio ambiente, etc., que permitan el desarrollo urbano y local desde el punto de vista económico y social del área de colaboración.

2.3.2. Argumentos a favor y en contra de la recomposición territorial en forma de aglomeración

A las aglomeraciones se le pueden atribuir el mismo número de ventajas que hemos descrito para el caso de la fusión, pero superando los inconvenientes de resistencia que éstas suponían, al no absorber la aglomeración a los municipios que forman parte de la misma, que seguirán funcionando de manera autónoma, aunque mermadas sus competencias.

La racionalización de las tareas desarrolladas por la aglomeración permite, además de reducir los costes burocráticos y de infraestructuras, atajar los problemas relacionados con la información, permitiendo a cada colectividad conocer no sólo las preferencias de sus ciudadanos, sino también las de las colectividades adyacentes. Así, las labores de cooperación a un segundo nivel administrativo implicarían, además de la gestión y producción conjunta de determinados bienes y servicios, el intercambio de información acerca de problemas comunes a los entes asociados.

Las necesidades políticas y sociales en las que se inscriben las actuaciones de los gobiernos municipales cuando cooperan, son también relevantes. Desde la perspectiva socio-política, el acento debe ponerse en el grado de respeto hacia las preferencias individuales, el nivel de autonomía que puedan seguir manteniendo los entes, así como el proceder democrático con el que cuentan.

El nivel local, caracterizado por su cercanía al ciudadano, es el encargado de dar respuesta a la demanda de los BPL. Pero, entonces, no debemos olvidar que su pequeño tamaño relativo conduce a una ineficiencia en la producción y/o distribución, lo que representa uno de los principales argumentos de cooperación intermunicipal. Esto, sin duda, afecta a las preferencias cualitativas y cuantitativas de los



ciudadanos. Por lo que respecta a las primeras, los acuerdos entre colectividades implican, a menudo, hacer concesiones que distorsionan la satisfacción de algunos habitantes y la homogeneización de unas preferencias que, en muchos casos, son heterogéneas. La fórmula de colaboración que mejor permite relajar esta restricción es la aglomeración que, al crear un ente supramunicipal independiente, permite tener en cuenta los esquemas de preferencias de todos sus asociados. La hipótesis relacionada con las preferencias cuantitativas se presenta en un escenario distinto. Normalmente, la colectividad local dispuesta a "fusionar alguna de sus funciones" sale ganando cuantitativamente, después de haber aprovechado las economías de escala en la producción y distribución de los BPL.

El principio de autonomía a nivel municipal, grosso modo, equivale a la posibilidad de autogobierno o poder de decisión de los municipios sobre las competencias que se les atribuyen. La idea de acercar la administración al administrado debe producirse desde el punto de vista administrativo, pero sin olvidar la autonomía legislativa y financiera en el seno del contexto territorial. La autonomía administrativa que concede la fórmula de la aglomeración posibilita la creación de una estructura supramunicipal común en la que cada uno de los miembros tiene capacidad para resolver. La libertad de los municipios para reglamentar el funcionamiento de su oferta –autonomía legislativa– la ejercen cuando deciden a quién corresponde esa tutela. Más difícil es el cumplimiento de la autonomía financiera referida, fundamentalmente, a la autonomía fiscal.

Algo tan importante como la autonomía de los entes administrativos es el derecho a la participación que les corresponde a los ciudadanos, su influencia sobre las decisiones finales que se adopten. Los derechos democráticos directos de los ciudadanos están garantizados con la aglomeración y el desincentivo al voto que hemos señalado en el caso de la asociación, ve disipar su efecto en esta ocasión, pues en las decisiones tomadas mediante referéndum, los miembros de los municipios participan en igualdad de condiciones. Sin embargo, la posibilidad de que la ciudad-central ejerza una dominación excesiva sobre las demás, puede provocar rechazo y oposición a las medidas adoptadas o, al contrario, la actividad de la aglomeración puede verse debilitada por la voluntad de oposición de los pequeños municipios.

Es por ello poco recomendable establecer una fórmula única de aglomeración. La experiencia demuestra que cada país ha adoptado el proceder que mejor se adapta a sus características, pudiéndose concretar en una nueva forma de gobierno parcial a nivel local o, constituyéndose un nuevo escalón institucional intermedio, precisando en cada uno de los casos, una definición concreta de las competencias transferidas y la línea de reparto de poder.

2.3.3. *La experiencia comparada*¹⁴

En *España*, la creación de un escalón de gobierno superior al municipal e inferior al provincial para la realización de determinadas funciones, que no se corresponde de manera exclusiva con la estructura administrativa de cada colectividad, no ha tenido apenas eco. Como uno de los pocos ejemplos, podemos señalar el *consejo metropolitano de la Horta de Valencia*, ya disuelto. Este ente agrupaba todos los municipios de la región que abarcaba, con el fin de realizar en común tareas relacionadas con la ordenación del territorio y la oferta conjunta de bienes y servicios públicos. En la actualidad, el Ministerio de Administraciones Públicas registra cuatro áreas metropolitanas activas, dos de ellas han subsistido en Barcelona y las otras dos en Valencia. La *Entitat Metropolitana del Transporte* reagrupa a 18 municipios y, como su propio nombre indica, se encarga fundamentalmente de coordinar servicios de transporte urbano e interurbano. La *Entitat Metropolitana de Servels Hidràulics i Tractament de Residus*, está formada por 33 jurisdicciones locales de la comunidad de Barcelona con el fin de captar, tratar y distribuir el agua potable, así como el tratamiento de las aguas residuales y de los residuos sólidos urbanos. Valencia, cuenta también con entidades metropolitanas para gestionar los servicios hidráulicos y los residuos –Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos–.

En el año 1971, la legislación *belga* considera la creación de entidades de aglomeración en las zonas metropolitanas. Una de las experiencias desarrolladas en este sentido es la *aglomeración de Bruselas*, a la que se traslada un buen número de funciones municipales: recogida y trata-

¹⁴ Conseil de l'Europe (1993): "Les Grandes Villes et Leur Périphérie: Coopération et Gestion Coordonnée", *Communes et régions d'Europe*, n.º 51.

miento 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 Bruselas.

Las fórmulas de cooperación intercomunal son abundantes en *Francia* y paulatinamente promovidas a través del gobierno de la República. Después de la aprobación de la *Ley de Orientación para la Administración Territorial de la República del 6 de febrero de 1992*, cuya finalidad no era otra que introducir nuevas fórmulas de cooperación intercomunal, se refuerzan sus medidas a través de la *Ley de 12 de julio de 1999*, que, con el objetivo de simplificar la cooperación intercomunal, centra las posibilidades de aglomeración en la creación de *communautés d'agglomération* (siempre y cuando cuenten con más de 50.000 habitantes y, al menos, una de las ciudades que forman la aglomeración supere los 15.000) y, a mayor escala, las *communautés urbaines* (a partir de 500.000 habitantes).

Las *communautés urbaines* se crean a través de una legislación especial, con el propósito de atender a los problemas de coordinación de los servicios de infraestructuras, que surgen entre las grandes ciudades y las comunas periféricas. Aunque la mayor parte de estas aglomeraciones están formadas por pequeños municipios, se crean, en principio, cinco grandes comunidades urbanas: París, Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo.

Las funciones que adquieren estos nuevos entes son las siguientes: urbanismo, creación de zonas de desarrollo económico e industriales, transporte público, vivienda, servicio de extinción de incendios, infraestructura de agua, alcantarillado, recogida y eliminación de basuras, matadero, mercado, tráfico y aparcamientos públicos.

En *Alemania*, las leyes relativas a este tipo de experiencias provienen de los *Länders* respectivos a cada ciudad. En función de su estructura, las entidades adoptan la forma de *Grobraumverband* (comunidad metropolitana), *Umlandverband* (comunidad ciudad-periferia), *Stadtverband* (comunidad urbana) y *Kommunalverband* (sindicato de colectividades locales).

Así, por ejemplo, las aglomeraciones metropolitanas de Hanovre y Brunswick se ocupan, fundamentalmente, de cuestiones relacionadas con el transporte local, la política regional y la ordenación del territorio; mientras el *Umlandverband* de Frankfurt tiene por tarea aconsejar a sus miembros en diversas labores tales como la ordenación del tráfico, el transporte público, coordinación de intereses en materia de energía, agua potable particular e industrial, así como promover el desarrollo sistemático del territorio sobre el cual ejercen su influencia.

En el caso de *Italia*, las áreas metropolitanas representan un organismo específico a vocación múltiple, encargado de asegurar la gestión coordinada de grandes conurbaciones urbanas. Para ello, estas regiones se proveen de un nuevo tipo de administración local, *citta metropolitana*, que reemplaza a la provincia en el territorio en el que se establece. La *citta 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 las competencias de la provincia previstas por ley del Estado, tienen también competencia en materias relacionadas con la ordenación del espacio de la región metropolitana, protección del medio ambiente, transporte, cuidado y explotación del arte, suelo, conservación y explotación hidrológica, agua, energía, servicios de desarrollo económico, servicios de sanidad pública, sistema escolar y formación profesional.

3. DETERMINACIÓN DEL PERÍMETRO DE LA AGLOMERACIÓN

3.1. La organización de la aglomeración

Los problemas particulares de las entidades locales han incentivado la búsqueda de una respuesta intermedia entre la colaboración clásica y la fusión. La aglomeración se advierte, pues,

como una forma de "fusión selectiva"¹⁵ sobre determinados BPL, orientada a aproximar al máximo los territorios funcional, institucional y relacional, tratando de hacer coincidir el círculo de los decisores, beneficiarios y pagadores. Esta fórmula privilegia la administración a dos niveles –en un plano horizontal con los municipios y vertical con las regiones–, para atribuir al segundo una serie de funciones que dejarían de prestarse por los municipios integrantes. Su definición hace que, de manera teórica, la aglomeración deba cumplir cuatro proposiciones básicas¹⁶:

1. La primera de ellas atribuye al nuevo ente la responsabilidad exclusiva sobre un determinado grupo de bienes y servicios públicos locales reconocidos –explícitamente– 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 del presupuesto de 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 aglomeración.
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 punto de vista de la hacienda pública, esta demarcación es indisoluble de los BPL de su competencia.

La labor que nos ocupa en este apartado no es una tarea fácil, por diversos motivos, uno de los cuales, y quizás el más importante, radica en que la definición que podamos hacer de la aglomeración no es definitiva, sino provisional, al ser un proceso dinámico que puede modificarse a medida que lo hacen los gustos o preferencias de los ciudadanos. Una vez que tenemos en cuenta esta limitación, hay que hacer frente a diversas cuestiones fundamentales¹⁷:

- a) La primera de ellas, concierne la falta de referencia de una única definición de aglomeración, lo que muchas veces lleva a la existencia de una multiplicidad de conceptos que dificultan, en gran medida, la elección del perímetro que más conviene. Por si esto no fuese suficiente, el comportamiento estratégico de las colectividades –con la finalidad de seguir manteniendo el status de consumidores gratuitos– obstaculiza aún más el propósito de la delimitación.
- b) Sin duda, como ya hemos señalado con anterioridad, la verdadera dificultad se presenta a la hora de definir las tareas que se atribuyen a la nueva entidad que, una vez salvadas las diferencias administrativas e históricas, debieran apoyarse en argumentos de eficiencia económica:
 - La primera aproximación debe partir de la situación existente en el momento de creación de la aglomeración, ya que es imprescindible tener en cuenta el mapa de relaciones de colaboración previas y el alcance de las mismas.

¹⁵ Dafflon, B. y Ruegg, J. (2001): "The Case of Fribourg: A Model for Switzerland? Some Notes on a Recent Institutional Innovation" en *Swiss Political Science Review*, vol. 7, n.º 4, pp. 134-141.

¹⁶ Dafflon, B. y Ruegg, J. (2001), *op. cit.*

¹⁷ Dafflon, B. y Perritaz, S. (2000): "De la Définition de l'Agglomération à la Délimitation de son Périmètre. Éléments de Réflexion pour une Démarche de Référence". BENEFRI Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Universidad Friburgo. *Working paper* 340

- Una vez que esta situación es considerada, el paso siguiente sería el de determinar si estas labores continúan de manera independiente o, si por el contrario, pasarían a formar parte de la "fusión selectiva", decisión que le facilitaría el camino para dilucidar el tipo de tareas a proveer¹⁸, así como también el agente en mejores condiciones de producirlas: el municipio central, los núcleos circundantes, o bien, un tercero ajeno a los anteriores.

Partiendo de estas premisas, ¿cuál es el perímetro que debe tener la aglomeración?

Una vez que se consiguen definir los BPL objeto de colaboración, la delimitación óptima del perímetro de la aglomeración no es fruto de una aproximación única, sino multidisciplinar, que abarca desde la óptica de la teoría más tradicional –que relaciona la dimensión en términos de población–, hasta la más innovadora –que trata de aprovechar los contornos de colaboración preexistentes, con el fin de integrarlos en la nueva entidad–. Así, desde el modelo más tradicional desarrollado por Oates que, pese a tener una aplicación práctica muy restringida, pone encima de la mesa los elementos esenciales a tener en cuenta en un análisis de este tipo, se ha avanzado hasta los argumentos más recientes de curvas envolventes de la función de costes que aporta la teoría económica, dejando, en última instancia, en manos políticas la decisión final acerca de la extensión del área de colaboración.

La segunda aproximación, más inductiva que deductiva, parte de una foto fija de la realidad en cuanto a tareas que se intersecan, colaboración existente y a elementos físicos tales como la orografía, topografía, nodos de comunicación, fronteras administrativas, etc., para estipular el núcleo fuerte de referencia de la aglomeración.

3.2. La financiación

En el plano económico, la no correspondencia entre territorios de uso y de financiación, hipoteca la asignación eficiente de recursos a nivel municipal, al no respetarse el principio de equivalencia financiera. La existencia de estructuras de cooperación intermunicipal, refleja perfectamente la posibilidad de "fusionar" ciertas actividades comunes, capaz de restaurar la asignación óptima de recursos. La coordinación se vuelve necesaria a raíz de la constatación de una superposición de tareas y, por tanto, de financiación de los BPL. La conexión debe dar lugar a la interiorización de las economías de escala y a la reducción de los efectos desbordamiento de los ingresos, de los gastos y de las incidencias negativas de la competencia entre colectividades¹⁹.

La determinación de la financiación de la aglomeración es una labor compleja, dada la heterogeneidad que, con frecuencia, presentan los municipios que componen este tipo de estructura. Su capacidad financiera y, por tanto, sus recursos fiscales, difieren enormemente, lo que nos obliga a encontrar una fórmula capaz de conjugar todas las limitaciones posibles.

En primer lugar, podríamos apostar por una financiación exclusivamente dependiente, es decir, el presupuesto del segundo nivel administrativo estaría formado por las transferencias recibidas de los municipios que lo componen, así como de otro nivel de gobierno superior. Esta solución, además de introducir elementos redistributivos encaminados a paliar las disparidades entre jurisdicciones, introduce un contexto pernicioso para la aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal que cualquier ente público debe cumplir, para evitar además, el efecto *fly-paper* y la ilusión fiscal de los ciudadanos.

Otra de las técnicas a aplicar sería aquella basada en la utilización de tributos fundados en el principio del beneficio. A la aglomeración se trasladaría, junto con las tareas confinadas por las comunas, el derecho de exacción de tasas. En un momento podría parecernos justo que todo aquel que consume un bien o servicio público pague por él; sin embargo, este método sólo puede aplicarse a bienes de mercado. En el caso de los BPL, en el que puede identificarse un segmento colectivo y

¹⁸ Es decir, si sólo se dedica a ofrecer BPL o también otro tipo de bienes y servicios que podrían considerarse de mercado.

¹⁹ Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. Ed. Harcourt Brace Jovanovich, New York. [Edición en español (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.]



otro de mercado, sólo sobre este último deberían recaer las tasas a exigir por el ente supramunicipal, quedando así la parte colectiva del coste de los bienes sin cubrir.

La solución a las limitaciones expuestas podría estar en conceder a la aglomeración los instrumentos necesarios para alcanzar una verdadera autonomía fiscal. La dotación de recursos propios y suficientes para hacer frente a los gastos, es un principio que trata de buscarse en todos los niveles de gobierno, con el fin de contribuir a la visibilidad del coste de las prestaciones por parte de los ciudadanos, lo que ayuda a eliminar la tan temida ilusión fiscal, reducir al máximo el riesgo de una excesiva demanda por parte de los ciudadanos, y evitar una gestión de derroche por el lado de la administración. La autonomía financiera de la aglomeración será, en última instancia, la que determine la soberanía de gasto que revierte finalmente sobre los ciudadanos. Un mayor grado de autonomía implica una mayor libertad de acción para la aglomeración, lo que también le permite reaccionar de manera casi inmediata a los cambios en las demandas y necesidades que van surgiendo en el quehacer diario de los municipios asociados. Sin duda, la cesión de potestades fiscales, ayuda a que la identificación de los ciudadanos y las instituciones se produzca de una manera mucho más rápida.

Debemos concluir este apartado apuntando que, a nuestro entender, la estructura más adecuada de financiación es la que se corresponde con la última mencionada, en combinación, si se quiere, con la anterior. La ausencia de autonomía financiera es lo menos recomendable, si bien, en ocasiones, pueden ser las subvenciones las que incentiven inicialmente la creación voluntaria de las estructuras locales de doble nivel, o las que hagan efectivo el principio de solidaridad interterritorial.

4. CONCLUSIÓN

La heterogeneidad que caracteriza a la hacienda local europea, fruto de su estructura histórica tradicional y de la opción política elegida, ha hecho que los distintos países optasen por soluciones diferentes en términos de redefinición de los lindes administrativos. En algunos se optó por la fusión para alcanzar la dimensión necesaria y avanzar así en la modernización; en otros, el arraigo de la identidad territorial hizo que se mantuviese el *status quo* y, con ello, la permanencia de un mosaico local con el que es difícil hacer frente a los problemas de eficiencia y equidad. La obsolescencia administrativa de estos últimos parece que sólo podrá ser corregida por la agrupación voluntaria o intermunicipalidad, salvando así el escalón de proximidad²⁰.

Los municipios españoles, al igual que los del resto de Europa, sufren una manifiesta falta de adecuación entre su división funcional, institucional y relacional —que recae con mayor virulencia sobre los municipios urbanos—, lo que les aleja de una dimensión óptima para la prestación de los bienes y servicios que les son encomendados. La maraña administrativa que envuelve a nuestros entes locales, se ve complicada por su diversidad en cuanto a superficie, dispersión, número de habitantes, grado de urbanización, etc., combinándose situaciones de minifundismo local —el 86% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes—, junto con un elevado grado de urbanización —alrededor del 40% de la población vive en ciudades mayores a 100.000 habitantes—. Los procesos de urbanización que van teniendo lugar, fueron contemplados por los proyectos de reforma local nacidos al amparo de la Constitución de 1978, aunque sin ningún éxito en su aplicación práctica. Esta situación, junto con la manifiesta incapacidad de los gobiernos locales para hacer frente a los retos competenciales que asume —de hecho o de derecho—, nos lleva a abogar hoy por una reorganización administrativa, siguiendo el modelo de organización territorial tipo descentralización funcional. Descartada la solución de la fusión por considerarla prácticamente inviable, la creación de estructuras intermunicipales de cooperación *ad hoc* debe responder a la compatibilización de la autonomía local y la unidad funcional. A nuestro entender, la creación de un segundo nivel administrativo local, bajo la fórmula de una "fusión selectiva" de funciones —amplia o estricta—, permitiría abarcar dentro de su perímetro,

²⁰ Caramés, L. (2002): "La Hacienda Local del Futuro: Una Hacienda Urbana" en *Papeles de Economía Española*, n.º 92, pp. 2-8.

todos aquellos bienes y servicios cuyo consumo es conjunto, no rival y no posible de exclusión, aplicando una lógica global, lejos del minifundismo municipal. El instrumento relevante con el que tendría que contar la estructura supramunicipal es el presupuesto metropolitano, elemento indispensable para evitar los problemas derivados de la financiación a través de la subvención. Y, finalmente, con el fin de evitar fricciones y discordia entre las jurisdicciones integrantes, la fórmula de cooperación apuntada debería disponer de autoridad legislativa y ejecutiva, decidida a través de una elección democrática de sus miembros, evitando así la pérdida de poder representativo de la que muchas veces se acusa a los experimentos intermunicipales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI, E. (1986): *Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán*. Ed. Fundación Juan March.
- AMSTRONG, Mark y ROCHET, Jean-Charles (1999): "Multi-dimensional Screening: A Users's Guide" en *European Economic Review*, n.º 43, pp. 959-979.
- ARONSSON, T. y WIKSTRÖM, M. (1999): "Income Distribution and the Optimal Provision of Local Public Goods", *Working Paper*. University of Umea. Sweden.
- AUERBACH, Alan J. y FELDSTEIN, Martin (eds.) (1987): *Handbook of Public Economics*, vol. II, North-Holland, Amsterdam.
- BARCELO, M. (1995). "Europa y los Lander alemanes. Especial referencia a la reforma constitucional de 1992" en *Noticias/CEE*, n.º 121, pp. 13-24.
- BELL, D. (1987): *The Word and the United States in 2.013*, Ed. Daedavous, pp. 116.
- BELLET, C. (2000): " Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial" en VV.AA. *Red de Ciudades Intermedias del Valle del Cauca*. Cali. Colombia.
- BEWLEY (1981): "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures" en *Econometrica* n.º 49, pp. 713-740.
- BINET, Marie-Estella (1997): "Competition Fiscale entre Collectivites Territoriales et Offre Optimale de Bien Public Local" en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n.º 1, pp.119-134.
- BŒUF, Jean-Luc (1999a): "Les Finances Locales" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 47-61.
- (1999b): "Les contrôles des Collectivités Territoriales" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 70-81.
- BOUREAU OF THE CENSUS (1990): "Urbanized Areas for the 1.990 Census. Final Criteria". *Federal Register*, vol. 55, n.º 204.
- BRADFORD, D. y OATES, W. (1.974): "Suburban Exploitation Of Central Cities and Governmental Structure" en *Redistribution Through Public Choice*, Ed. Hochmand and Peterson. Columbia University Press. New York, pp. 43-90.
- BOADWAY, R. W. (1992): *The Constitutional Division of Powers: an Economic Perspective*. Economic Council of Canada. Ottawa.
- BOSCH, N. (2002): "La Hacienda de las Grandes Ciudades Españolas. Situación Actual y Propuestas Específicas de Financiación" en *Papeles de Economía Española*, n.º 92, pp. 185-198.
- BUCHANAN, J. M. (1974): "Who Should Distribute What in a Federal System?" en *Redistribution Through Public Choice*, Ed. Hochman and Peterson. Columbia University Press. New York, pp. 22-42.
- BUCHANAN, J y GOETZ, Ch. (1978): "Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: una valoración del modelo de Tiebout" en *Hacienda Pública Española*, n.º 50. pp. 332-343.

- CALLEJÓN FORNIELES, M. (1998): "Factores estratégicos del desarrollo" *Elements de Debat Territorial*, n.º 1, Diputación de Barcelona. Barcelona.
- CAPEL SÁEZ, H. (1974): *Estudios Sobre el Sistema Urbano*. Ed. De la Universidad de Barcelona. Barcelona.
- CARAMÉS, L. (1979): *La Hacienda del Municipio de Vigo: Perspectiva Histórica y Situación Actual*. Tesis Doctoral. Universidad Santiago Compostela.
- (1981): "La Ciudad Central en las Áreas Metropolitanas; Problemas Financieros", en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 8, pp. 147-155.
- (1982): "Una Experiencia de Cooperación Intermunicipal: las Comunautés Urbaines en Francia", en *Hacienda Pública Española*, n.º 74, pp. 99-113.
- (1992): "Fiscalidad de las Áreas Metropolitanas" en VV.AA. *Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 229-273.
- (1993): *Introducción a la Hacienda Local y Autonómica*. Ed. Civitas, Madrid.
- (2002): "Hacienda Local y Territorio: Consideraciones en Torno al Tamaño de los Municipios" en *Papeles y Memorias de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas*. Madrid (en prensa).
- (2002): "La Hacienda Local del Futuro: Una Hacienda Urbana" en *Papeles de Economía Española*, n.º 92, pp. 2-8.
- CASAHUGA, Antoni (1982): "La Invalidez General del Teorema de Descentralización" en *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 20.
- CASTELLS, M. (1972): *La Question Urbaine*, Ed. François Maspero, París (traducción española: *La Cuestión Urbana*. Ed. Siglo XXI, Madrid).
- CASTELLS, A. (2002): "Algunos Comentarios sobre la Reforma de las Haciendas Locales" en *Papeles de Economía Española*, n.º 92.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1993): *Les Grandes Villes et Leur Périphérie: Coopération et Gestion Coordonnée*. Communes et régions d'Europe.
- CORNU, Jean-Yves (1999): *Les Cofinancements entre Collectivités Publiques. Une Perspective Microéconomie Appliquée*. Tesis Doctoral. Université Paris- X.
- CORNU, Jean-Yves y GILBERT, G. (2001): "L'exercice de la Responsabilité a Travers la Contractualisation: L'exemple des Cofinancements entre Collectivités Publiques" en *Reveu Politiques et Management Public*, vol. 19, n.º 1, pp. 25-41.
- COURANT, P. y RUBINFELD, D. (1982): "On the Welfare Effects of Tax Limitation" en *Journal of Public Economics*, n.º 15, pp. 289-316.
- DAFFLON, B. (1995): *Fédéralisme et Solidarité. Etude de la Péréquation en Suisse*. Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse. Fribourg. Suisse.
- (1999): "Fusions de Communes: Elements d'étude pour une Dimension de Référence", *Working Paper*. BENEFRIC Centre d'études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.
- (2000): "Théories de la Décentralisation et du Fédéralisme Financier", *Documentos de trabajo*. Universidad de Friburgo, Suiza.
- (2002) (ed.): *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*. Library of Congress Cataloguing in Publication Data. Ed. By Bernard Dafflon. Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- (2003): "Analyse Socio-économique de Trente-deux Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg", *Working Paper*. BENEFRIC Centre d'études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.

- DAFFLON, B. y PERRITAZ, S.: (2000a): "De la Définition de l'agglomération à la Délimitation de son Périmètre. Éléments de Réflexion pour une Démarche de Référence", *Working Paper* 340. BENE-FRI, Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.
- (2000b): "La Collaboration Intercommunale. Proposition d'une Méthode d'analyse Comparative des Aspects Institutionnels et Socio-économiques des Diverses Formes d'intercommunalité", *Working Paper*. BENE-FRI, Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.
- (2000c): "L'influence de la Taille des Communes sur leur Degré d'autonomie Budgétaire. Présentation d'une Méthode d'analyse et Application aux Communes Fribourgeoises", *Working Paper*. BENE-FRI, Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.
- DAFFLON, B. y RUEGG, J. (2001): *Réorganise les communes, créer l'agglomération*. Ed. Universitaires Fribourg. Suisse
- (2001): "The case of Fribourg: A Model for Switzerland? Some Notes on a Recent Institutional Innovation" en *Swiss Political Science Review*, vol. 7, n.º 4, pp. 134-141.
- DAFFLON, B. y TÔTH, K. (2003): "Local Fiscal Equalisation in Switzerland: The Case of the Canton Fribourg", *Working Paper*. BENE-FRI, Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg.
- DAFFLON, B. y WEBER, L. (1984): *Le Financement du Secteur Public. Analyse Microéconomique*. Ed. puf. Paris.
- DELLA SANTA (1996): *Dalla Collaborazione alla Fusione: analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Tesis de doctorado. Universidad de Friburgo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Vico Morcote.
- DÍAZ FLORES, M. (2002): "Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Histórica" en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, n.º 11, pp. 387-407.
- DOWING *et al.* (1994): "Tiebout: a survey of empirical literature" en *Urban Studies*, n.º 31, pp. 767-797.
- DUNN, E. S. Jr. (1954): *The Location of Agricultural Products*. Gainesville: University of Florida Press.
- FALZON, M. *et al.* (2002): *Les Finances Locales dans les Quinze Pays de l'Union Européenne*, 2.^a édition, Dexia Ed.
- FLEURBAEY, M. (1996): *Théories Économiques de la Justice*, Ed. Economica. Paris.
- FRIZON, R. *et al.* (2001): *La Perception de l'Autonomie Financière des Collectivités Locales en Europe: Quels Enseignements pour la France?*, CNFPT-INET.
- FRIEDMAN, J. (1981): "A Conditional Logit Model of the Rol of Local Public Services in Residential Choice" en *Urban Studies*, vol. 18, pp. 159-189.
- FUJITA, M. y KRUGMAN, P. (1995): "When is the economy monocentric?: Von Thünen and Chamberlin unified", *Regional Science and Urban Economics*, n.º 25 (4), pp. 505-528.
- GILBERT, Guy: (1996): "Le Fédéralisme Financier: Perspectives de Microéconomie Spatiale", *Revue Économique*, n.º 47,2. pp. 311-363.
- (1999): "Quelles Réformes Pour le Financement des Collectivités Locales?" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, Paris, La Documentation française, pp. 61-69.
- GILBERT, G. y DERYCKE, P. (1988): *Economie Publique Locale*. Diffusion Economica, Paris.
- GILBERT, G. y PICARD, P. (1996): "Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions" en *European Economic Review*, n.º 40, pp. 19-41.
- GILBERT, G. y THOENIG, J. (1999): "Les Cofinancements publics: des pratiques aux rationalités", *Revue d'Economie Financière*, n.º 1, pp. 7-40.

- GLEIZAL, (1999): "Les Politiques Locales de Sécurité" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293. París, La Documentation française, pp. 19-41.
- GREWAL, G. (1985): "Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives" en *Tax Reform and the States*, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Camberra.
- GREWAL, G. y MATHEWS, R. (1983): *Federalism, Location Surplus and the Redistributive Role of Sub-national Governments*. Centre of Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Reprint Series, n.º 53.
- GUENGANT, A. (2002a): "Économie des Finances Locales: Trente Cinq ans de Recherche au Crefaur" en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º 5, pp. 687-706.
- (2002b): "Local Public Finances: Thirty five years of research at the CREFAUR" en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. N.º 5.
- GUENGANT, A. y LEPRICE, M. (2002): "Interactions Fiscales Verticales et Réaction des Communes à la Coopération Intercommunale" en *Revue Economique*, vol. 53, n.º 3, pp. 515-535.
- GUENGANT, A. y UHALDEBORDE, J. (1989): *Crise et Réforme des Finances Locales*, Ed. puf, París.
- GUYOT, F. (1968): *Essai d'économie urbaine*, pp. 97-105, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.
- HAGEL, J. y ROTH, A. (1995): *Handbook of Experimental Economics*, Ed. Princenton University Press, New Jersey.
- HAMILTON, B. (1976): "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment" en *Journal of Political Economy*, vol. 84, pp. 647-660.
- HARRIS, C. D. y ULLMAN, E. (1945): "The nature of cities" *Annals of the American Academy of Political Science and Social Science* n.º 242, pp. 7-17.
- HENDERSON, V. (1988): *Urban Development. Theory, Fact, and Illusion*. Oxford University Press.
- HOFFMANN-MARTINOT, Vicent (1987): *Finances et Pouvoir Local. L'expérience Allemande*. Ed. PUB collection du Gral. París.
- Jacobs, J. (1975): *La Economía de las Ciudades*. Ediciones Península. Barcelona.
- JAYET, M.; PATY, S., y PENTAL, A. (2003): "Existe-t-il des Interactions Fiscales Stratégiques entre les Collectivités Locales", en *Economie et Prévision*, n.º 154, pp. 95-105.
- JANICOT, D. (1979): *La Solidarité Intercommunale*. Bibliothèque des Communes. Ed. Vie Publique, París.
- KING, D.: (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Ed. George Allan & Unwin. London. [Versión española (1988): *La Economía de los Gobiernos Multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.]
- (1993): "Public Policies in a Multi-Level Government Model" en *Papeles de Trabajo*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- KISH, L. (1954): "Differentiation in Metropolitan Areas" en *American Sociological Review*, n.º 49.
- LACOSTE, Y. (1998): *Geografía del Subdesarrollo*. Ed. Ariel, Barcelona.
- LARS, P. y REULIER, E. (2002): "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons", *Working Paper*. University of Gallen. Switzerland.
- LEPRICE, M. (2001): *Superposition des Niveaux de Collectivités Locales et Comportements de Dépenses Publiques: le Cas de la Coopération Intercommunale en France*. Tesis Doctoral. Université de Rennes 1.
- LEVOYER, L. (2003): "Les Modalités de Financement des Collectivités Locales au Sein de l'UE" en *Marché Commun et de l'Union Européenne*, Junio 2003, pp. 1-9.

- MADIÉS, T. (1997): "Concurrence Fiscale et Intercommunalité" en *Revue de l'OFCE*, n.º 63. Université d'Evry et Université Paris-1.
- MATTHEW, E. y SCLAR, Eliot (1974): "Taxes, spending and property values: supply adjustment in a Tiebout-Oates Model" en *Journal of Political Economy*, n.º 82/5, pp. 941-954.
- MEYLAN, J.; GOTTRAUX, M., y DAHINDEN, P. (1972): *Les communes suisses et l'autonomie communale*. Lausanne.
- MORER, M. (2000): *La Différence de Taille Comme Obstacle a la Coopération Fiscale Horizontale entre Collectivités Locales*. THEMA (Théorie Economique Modélisation et Applications). Université de Franche.
- OATES, W. (1969): "The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: an Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis" en *Journal of Political Economy*, n.º 77, pp. 957-971.
- (1972): *Fiscal Federalism*. Ed. Harcourt Brace Jovanovich, New York. [Edición en español (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.]
- OATES, W.; BRADFORD, D., y BREAK, G. (1979): *Financiación de las Autonomías*, Ed. H. Blume Ediciones. Madrid.
- OLSON (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government" en *American Review*, n.º 49, pp. 479-487.
- ORTIZ, L. (1999): "Les Interventions Économiques des Collectivités Territoriales" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 91-97.
- PAULY, M. (1967): "Clubs, Commonality and the Core" en *Economica*, vol. 34, pp. 314-324.
- (1973): "Income Redistribution a Local Public Good" en *Journal of Public Economics*.
- (1976): "A Model of Local Government Expenditure and Tax Capitalization" en *Journal of Public Economics*, vol. 6, pp. 231-242.
- PERRITAZ, S. (1997): *La Taille Optimale des Collectivités Publiques Locales*, Universidad de Friburgo.
- PESTIEAU, P. (1983): "Fiscal Mobility and Local Public Goods: A Survey of the Empirical and Theoretical Studies of the Tiebout Model". en J. F. THISSE y H. ZOLLER, (eds.) *Locational Analysis of Public Facilities*. Amsterdam: North-Holland, pp. 11-41.
- PORTO, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Ed. Universidad de La Plata. Argentina.
- POTIER, V. (1999): "La Responsabilité des Acteurs Locaux" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 81-91.
- RÉMOND, B. (1999): "La Décentralisation Aujourd'hui: un Dessein Politique sans Dessin Institutionnel" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 12-19.
- REONS, S. (1999): "L'intercommunalité: au Cœur d'une spécificité française" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp.41-47.
- RETO STEINER (2000): "Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse", *Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la Coopération et de la fusion*, Institut de l'organisation et du personnel, Université de Berne
- RICHARDSON, H. W. (1973): *Regional Economics. Location theory, urban structure and regional change*, (versión española realizada por Juan R. CUADRADO ROURA, Ed. Vicens-Vives).
- RINNERT, A. (1999): "Développement Local et Aménagement des Territoires" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 106-123.

- RODDEN, J. *et al.* (ed.) (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press Cambridge, London.
- RUBINFELD (1994): "The Economics of the Local Public Sector" en A. J. AUERBACH y M. FELDSTEIN, (eds.) *Handbook of Public Economics*. North-Holland, 2, Amsterdam. Pp. 571-645.
- SADRAN, P. (1999): "La Vie Politique Locale" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp.25-33.
- SAMUELSON, P. (1958): "Aspects of Public Expenditure Theories" en *Review of Economics and Statistics*, n.º 40, pp. 337-338.
- TIEBOUT, C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditure", en *Journal of Political Economy*, vol 64, pp. 416-424.
- (1978): "Una teoría pura del gasto público local" en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, pp. 326.
- TOUYA, F. (2000): *Les Regroupements de Communes à Fiscalité Propre: Une Réponse Univoque aux Effets Pervers d'une Concurrence Fiscale Locale Exacerbée?*. DEA. Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- TULLOCK, G. (1969): "Federalism: Problems of Scale," *Public Choice* vol. VI, pp. 19-29.
- VERPEAUX, M. (1999): "La Décentralisation Depuis les Lois de 1982" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.o 293, París, La Documentation française, pp. 3-12.
- VERDEAUX, G. (1999): "Les Collectivités Locales Face à L'Europe" en *Les Collectivités Locales en Mutation. Cahier Français*, n.º 293, París, La Documentation française, pp. 33-41.
- VON THÜNEN, J. H. (1826): *Dier Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft un Natioalökonomie*, Hamburg. Perthes. [Traducción inglesa: *The Isolate State*. Oxford, Pergammon Press (1966).]
- WEBER, A. (1909): *Ueber den Standort der Industrien*, Tübingen, J. C .B. MOHR. [Traducción inglesa: *Theory of The Location of Industries*. Chicago. University Press (1929).]
- WIKSTRÖM, M. (1999): "Income Distribution Effects from Local Public Expenditures in the Swedish Municipalities" en *UMEA Economic Studies*, n.º 515. Department of Economics. UMEA. University.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autores: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.ª del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.