

## Resumen

En el mundo en que vivimos, emergen con claridad las dificultades derivadas de la inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales. Asistimos a la balcanización del espacio —fundamentalmente urbano—, lo que en la mayoría de los casos resulta incompatible con el ámbito político responsable de los servicios públicos locales. La falta de adecuación entre los territorios institucionales; con sus fronteras administrativas, los territorios funcionales, que alcanzan hasta donde los bienes colectivos desparraman sus beneficios, y los territorios relacionales, de personas y empresas, hace que las políticas diseñadas tradicionalmente para el espacio institucional, generalmente municipios, sean ineficientes, en ausencia de alguna forma de recomposición territorial o de colaboración entre jurisdicciones. La realidad europea, caracterizada por una gran densidad institucional, ha elegido caminos no siempre coincidentes en este ámbito, si bien, la filosofía es común.

*Palabras clave:* supramunicipalidad, territorio funcional, cooperación intermunicipal, aglomeración, fusión.

## Abstract

In the world in which we live the difficulties stemming from the failure of the administrative limits to match up with economic and social realities emerge clearly. We are witnessing the balkanization of space – mainly urban, which in most cases proves incompatible with the political area responsible for local public services. The lack of compatibility between the institutional territories and the administrative frontiers, the functional territories, which reach as far as where the collective goods disseminate their benefits and the relational territories of persons and companies, means that the policies designed traditionally for the institutional space, usually municipalities, are insufficient, in the absence of some form of territorial recomposition or collaboration between jurisdictions. The European reality, characterized by a high institutional density has chosen paths that do not always match up in this area, although the philosophy is shared.

*Key words:* supramunicipality, functional territory, intermunicipal cooperation, agglomeration, merger.

*JEL classification:* H11.

# LA SUPRAMUNICIPALIDAD. ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN

María CADAVAL SAMPEDRO

Luis CARAMÉS VIÉITEZ

Universidad de Santiago de Compostela

## I. INTRODUCCIÓN

DESDE el punto de vista de la teoría convencional del federalismo fiscal, el objetivo de la distribución de tareas entre niveles de gobierno es el de contribuir al diseño de una estructura gubernamental óptima no sólo en aras de la eficiencia, sino también de la equidad, y con aspectos relacionados con la responsabilidad y la transparencia del sector público. El consenso alcanzado en el ámbito funcional precisa de instituciones político-administrativas, encargadas del suministro de bienes y servicios públicos, con una extensión territorial íntimamente ligada a la dimensión espacial de los beneficios generados, con el ánimo de ajustarse al máximo a las preferencias de los ciudadanos, tal y como se deduce del principio base de descentralización fiscal formulado por Oates (1972), argumento que refuerza el trabajo seminal realizado por Tiebout (Cadaval, 2006). Este análisis teórico evidencia la superioridad de la solución descentralizada cuando no es posible ahorrar costes a través de una provisión centralizada del bien, y/o ante la ausencia de externalidades. Sin embargo, los problemas de escala se presentan como límite a esta descentralización. En efecto, la constatación de que los costes de provisión de muchos servicios públicos, entre ellos los que ofrecen las entidades locales, tienen forma de U con respecto al tamaño de la jurisdicción plantea problemas, cuya solución

pasaría por garantizar una dimensión mínima para su prestación.

Además, un factor objetivo a considerar, dentro de los efectos de escala asociados no sólo a la producción, sino también al consumo de bienes públicos, nos permite constatar que, mientras algunos son de pequeño tamaño, otros desbordan hacia otras jurisdicciones. Estos son, precisamente, los que necesitan una talla jurisdiccional apropiada más ambigua porque, en definitiva, la determinación adecuada de los límites depende de las reglas que permitan a los ciudadanos y a la colectividad realizar el intercambio entre preferencias, necesidades y costes. Así, la talla mínima adecuada para cualquier jurisdicción varía sustancialmente, de acuerdo con los bienes y servicios que ofrecen los colindantes de manera gratuita. Las interferencias externas al sistema de precios que se producen entre unos y otros entrañan la dependencia entre las funciones de preferencia, creándose *gaps* entre los beneficios y costes privados y sus correlativos de naturaleza pública. Así, pues, como los bienes locales presentan una dimensión espacial o territorial, el tamaño de la jurisdicción que los ofrece ha de adaptar su dimensión a los *benefits-spillovers* para tratar de evitar comportamientos *free-rider* (Caramés, 2004).

Bien o mal resuelto por la teoría del federalismo fiscal el reparto de funciones en la estructura gu-

CUADRO N.º 1

**CRITERIOS DE ELECCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL**

Criterios de elección	Oferta municipal (descentralización)	Oferta intermunicipal (centralización)
<b>Argumentos favorables a la cooperación:</b>		
1. Economías de escala .....	Desfavorable	Favorable
2. Internalización desbordamientos geográficos de consumo .....	Desfavorable	Favorable
3. Reducción riesgos financieros por competencia territorial .....	Desfavorable	Favorable
4. Cobertura riesgos de pérdidas fiscales .....	Desfavorable	Favorable
<b>Argumentos desfavorables a la cooperación:</b>		
1. Costes de organización y coordinación .....	Favorable	Desfavorable
2. Distorsión de las preferencias heterogéneas entre municipios .....	Favorable	Desfavorable

Fuente: Dafflon y Perritaz (2000). Elaboración propia.

bernamental, lo cierto es que estos argumentos han sido la base de buena parte de los procesos de descentralización, eso sí, en un contexto en el que las divisiones territoriales ya estaban establecidas. Por ello, en la práctica, numerosos factores hacen que la especialización de los gobiernos no se corresponda exactamente con el territorio que abarcan. Si la provisión de bienes públicos funcionase de igual modo que la de los bienes privados —consumo rival y posibilidad de exclusión a través del precio—, la figura del decisor-beneficiario-pagador coincidiría. Pero la falta de correspondencia entre los espacios «vitales» de los ciudadanos y el centro de decisiones políticas se convierte en un problema, ya que la inadaptación del tamaño jurisdiccional hace incompatible la dimensión del que decide la oferta, de los que consumen los bienes y servicios y de los que realmente los financian. Esta falta de correlación entre el territorio funcional, institucional y relacional ha llevado a buscar soluciones diversas, la mayor parte basadas en la colaboración (véase cuadro número 1, en el que se resumen los argumentos favorables y los costes de la cooperación).

Tal colaboración puede englobar diversas formas, según el es-

calón gubernamental que estamos considerando. Podemos, así, hablar de adaptaciones técnicas, que reagrupan competencias y recursos a través de la cooperación intermunicipal; de ajustes estructurales, consistentes en la cooperación de diversos territorios a través de fórmulas como la fusión, asociación, etc., y/o la intensificación de la perecuación financiera o la centralización de ciertas tareas. En el escalón local, la modalidad más utilizada pasa por la recomposición territorial, a escala geográfica o administrativa; la intercomunalidad, como delegación voluntaria de competencias, que es vista como un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios, ahorrar costes al aprovechar las economías de escala y proveer de una mayor gama de servicios de proximidad a los residentes que, en otras condiciones, sería imposible suministrar. Esto no es más que el «efecto-zoo» definido por Oates (1), según el cual una colectividad local desarrolla su atractivo al ofrecer no sólo un bien o servicio, sino un gama de servicios locales, que tienen mayor probabilidad de satisfacer los gustos y las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, el deseo de adherirse a una estructura municipal, por ejemplo, puede resultar igualmente de la

voluntad de unirse a otros municipios para un proyecto global de desarrollo de las corporaciones locales, tendentes a la integración de los territorios en un espacio intermunicipal homogéneo.

**II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN**

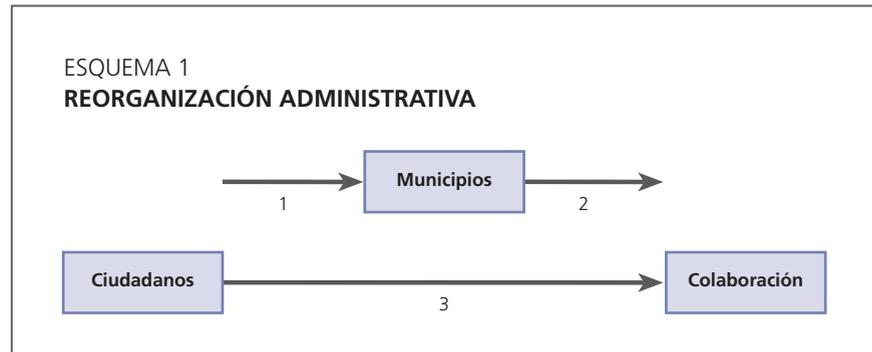
La organización territorial heredada de la división municipal de base napoleónica deriva en problemas ligados a la inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales. La balcanización del espacio, por un lado, y la reducida dimensión en términos territoriales y/o poblacionales, por el otro, se compece mal con los problemas a los que se enfrentan las jurisdicciones locales que, a menudo, trascienden sus fronteras. El «desbordamiento» de los lindes políticos es origen de ineficiencias del sector público local, apareciendo problemas relacionados con las economías de escala, los *spillover*, las externalidades, los efectos congestión, etc. Esta situación, deudora en buena medida del tamaño municipal, ha derivado hacia la búsqueda de fórmulas de «reorganización» administrativa, capaces de conciliar en un solo territorio la eficiencia económica y la

funcional, tratando de encontrar la dimensión local «óptima» en términos de superficie y población (tal y como refleja el esquema 1).

La variada realidad internacional muestra la elección de fórmulas diversas, conseguidas no siempre de modo voluntario y articuladas a través de procedimientos tales como la coordinación, la asociación, la fusión, etcétera.

Los países nórdicos, Alemania y Gran Bretaña han privilegiado la fusión. La adición municipal más temprana se produce en Holanda, que después de los años cincuenta reduce el número de jurisdicciones en un 44 por 100. Dinamarca, sin duda, ha realizado la reconstrucción más severa, convirtiendo sus 1.400 entes locales en algo menos de trescientos. La reforma constitucional alemana (1965-1975) se afana en la reorganización interna del territorio federal, lo que se traduce en una reducción del número de entes locales a un tercio del inicial. El devenir político ha querido que el proceso de fusión municipal alemán no finalizase en los años setenta, sino que continúa activo en la parte oriental, tras la reunificación. En el Reino Unido, las sucesivas reformas acometidas rediseñan el mapa municipal, convirtiendo a sus entidades en las más pobladas de toda Europa (estas y otras fusiones se muestran en el cuadro n.º 2).

Sin embargo, la solución de la fusión dista mucho de ser adoptada voluntariamente allí donde se ha producido, pues han sido muchas las reticencias, casi siempre de origen complejo y pocas veces racional, que se han argumentado en su contra, por lo que la respuesta a los problemas previamente señalados tiende a perseguirse a través de estructuras de



cooperación intermunicipal. No muy numerosas, y poco operativas, en el Reino Unido y España, han proliferado en países como Francia, en donde la «intercomunalidad» se desarrolla para paliar las dificultades derivadas de la talla demográfica, Luxemburgo, Finlandia y Suiza (las diferencias en las soluciones adoptadas se deben, en parte, a la evidente diferencia en dimensión y estructura de los gobiernos locales de los países en cuestión, como puede comprobarse en el cuadro n.º 3).

La colaboración local adopta formas diversas, desde las más flexibles, —que funcionan sobre todo en los países nórdicos, con-

sistentes en: a) la ejecución de una tarea relevante de una comunidad local por otra, b) la creación de un órgano de gestión de un servicio común para varios municipios, o c) incluso a través del establecimiento de un contrato de autorización de una entidad para hacer uso de las infraestructuras de otra— a las más integradas, pretendiendo combinar la dimensión política tradicional y el tamaño económico óptimo. Sin embargo, estas soluciones no están exentas de problemas. El sistema más elemental, el de la coordinación o el de la asociación, acaba por formar un conglomerado de geometría variable muy complejo, derivado de la falta de poder

CUADRO N.º 2

**FUSIÓN DE MUNICIPIOS**

	Número de municipios 1.950	Reducción en los últimos años	Modificación experimentada en porcentaje
Suecia.....	2.281	(1992) 286	∇ 87
Dinamarca .....	1.387	(1992) 275	∇ 80
Bélgica.....	2.669	(1991) 589	∇ 78
Gran Bretaña .....	2.028	(1999) 467	∇ 77
Alemania .....	25.930	(1994) 13.912	∇ 51
Austria.....	3.999	(1992) 2.301	∇ 42
Noruega .....	744	(1992) 439	∇ 41
Holanda.....	1.015	(1998) 572	∇ 44
Finlandia.....	547	(1993) 455	∇ 17
España.....	9.214	(1992) 8.082	∇ 12
Francia.....	38.814	(1990) 36.763	∇ 5
Suiza .....	3.097	(2001) 2.880	∇ 7
Italia .....	7.781	(1999) 8.099	∇ 4

*Fuente:* Consejo de Europa. Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

## NIVELES DE GOBIERNO

Estados de la UE	Población (millones de habitantes)	Superficie	Nivel regional	Nivel departamental	Nivel municipal
Alemania.....	82,6	356.854	16 Länder	323 Kreise	13.829 Gemeinden
Austria .....	8,3	83.858	9 Länder	35 Bezirke	2.359 Gemeinden
Bélgica .....	10,5	30.158	3 Regiones	10 Provincias	589 Communes
Dinamarca.....	5,4	43.094		14 Amtskommuner	273 Kommuner
España .....	45,2	504.782	17 CC.AA.	50 Provincias	8.111 Municipios
Finlandia .....	5,2	338.000			448 Kunta
Francia .....	59,6	550.000	22 Régions	100 Départements	36.568 Communes
Grecia .....	11,0	131.957		50 Nomoi	133 Koinotites 900 Démoi
Irlanda.....	4,0	70.000	8 Regional Authorities	29 County Councils	80 Town Authorities 5 Cities
Italia .....	57,3	301.263	20 Regioni	103 Provincias	8.100 Comuni
Luxemburgo.....	0,4	2.586			118 Communes
Países Bajos .....	16,2	41.864		12 Provincias	496 Gemeenten
Portugal .....	10,4	92.072			308 municipios 4.241 freguesias
Reino Unido .....	60,4	242.500	3 Regions (Gales, Escocia, Irlanda del Norte)	35 County Councils	33 London Boroughs 36 Metropolitan districts 300 District councils 68 Unitary authorities
Suecia .....	8,9	450.000		21 Landsting	289 Kommuner

Fuente: UE. Elaboración propia.

democrático o de transparencia en la información. Países como Francia o Suiza han respondido con la creación de una nueva figura, la «aglomeración», para redimensionar jurisdicciones locales en áreas urbanas. Concebidas en un espacio relacional, definido no sólo en términos geográficos sino también socio-económicos, tratan de hacer coincidir de manera efectiva los territorios funcionales y administrativos en una sola unidad relacional (Caramés, 2004). Dotada de autoridad legislativa y ejecutiva, decidida a través de una elección democrática de sus miembros, evita la pérdida de poder re-

presentativo de la que muchas veces se acusa a los «experimentos» intermunicipales.

### III. FORMAS DE COLABORACIÓN

La determinación del límite que establezca el tamaño adecuado de una jurisdicción es un terreno ambiguo. Numerosos factores envuelven la variabilidad de las preferencias de los ciudadanos y la manera en la que éstos, «homogéneos» en sus gustos, formen un «cluster geográfico». Lo difícil es determinar una única delimitación

para todos los bienes públicos locales, por lo que la configuración «ideal» de jurisdicciones tendrá forma de juego de «matrascas rusas». Lo que no podemos determinar, a priori, es cuántas «muñecas» encajan dentro de otra, de ahí que se recurra a la geometría espacial variable. El ámbito territorial apropiado puede transformarse de acuerdo con la búsqueda de la escala eficaz en la gestión de los servicios públicos locales, con una cobertura de los presupuestos contra los riesgos adquiridos ante comportamientos *free-rider*, con una mejor redistribución de recursos y con una mayor equi-

dad fiscal. Para ello es imprescindible poner el acento en la descripción de las reglas del juego, en establecer un «orden» entre los individuos, las comunidades y las relaciones existentes entre ellos.

Cualquier fórmula de colaboración debería responder a las siguientes preguntas: ¿qué función o funciones son objeto de colaboración?, ¿quién ha de prestar el bien o servicio objeto del acuerdo?, ¿cuál será el lugar de ejecución?, ¿quizá el mismo de la prestación? Es imprescindible, por tanto, la clarificación del reparto de competencias tanto a nivel vertical como horizontal, teniendo en cuenta que las prestaciones pueden ser ofrecidas por un solo municipio —«municipio madre»—, por varios, o incluso por un tercero, o como delegación de funciones en organismos privados. Pero las exigencias funcionales pueden entrar en conflicto con las realidades histórico-político-sociológicas, que suponen adhesiones, no siempre fundadas, por parte de los ciudadanos a «su» municipio. Así, según la tarea a cumplir, diferentes espacios pueden entrar en el escenario de acción. Las modalidades de colaboración se insertan en un continuo dibujado por la dimensión del «mercado», la jerarquía de las posibilidades de producción y por la forma que adopten los instrumentos de cooperación.

La manera de realizar la prestación es un asunto importante a resolver, de tal modo que puedan modificarse las fórmulas de gestión pública, sin olvidarnos de aspectos fundamentales como los costes y la financiación. Habrá, así, que responder a dos cuestiones adicionales: ¿cuáles son los costes de la puesta en marcha de los bienes y servicios?, ¿cómo se financiarán las prestaciones a realizar, a través del principio del beneficio, exigiendo los municipios

más y/o mayores impuestos, o serán las subvenciones las que cubran estos costes? Por último, han de considerarse cuestiones de orden jurídico y político; puesto que toda forma de cooperación tiene efectos sobre las condiciones de las políticas locales, es preciso esclarecer qué rol juega cada entidad y qué sistema electoral es el que se adopta (gráfico 1).

La diversidad de modelos de cooperación bajo el paraguas del derecho privado, tanto desde el punto de vista institucional como del estrictamente financiero, muestran desde las experiencias más sencillas, consistentes en un contrato de compra de bienes y servicios al sector privado, hasta otras más complejas, los llamados «contratos de partenariado» (descritos en el gráfico 2), de gran profusión en Francia y Reino Unido.

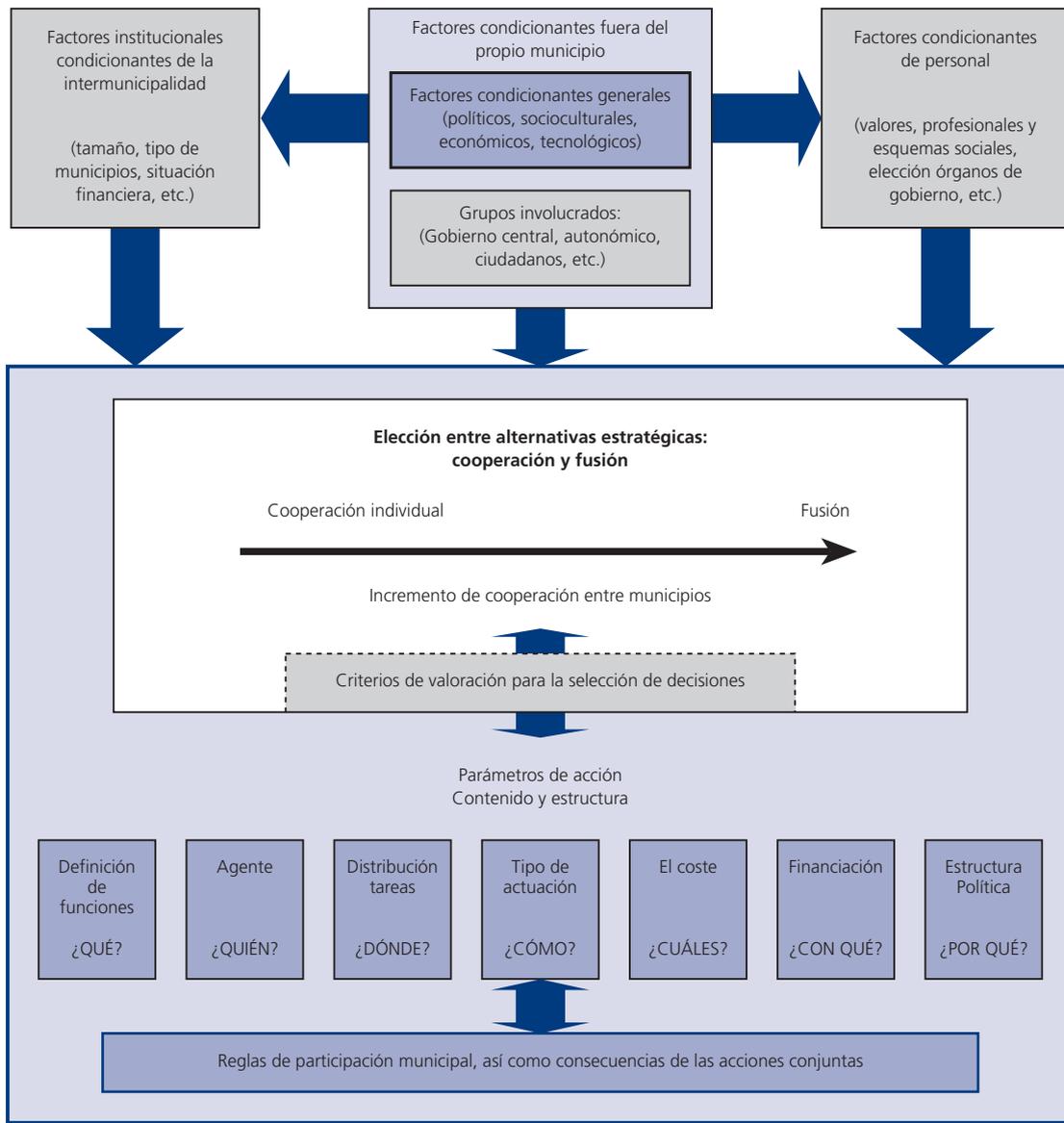
El término «partenariado» público-privado hace referencia a los modos de participación del sector privado en la financiación, gestión, producción, diseño, etc., de las infraestructuras y servicios públicos. En el Reino Unido, la *private finance initiative*, que es como se conoce este tipo de contrato, se caracteriza por el recurso a la financiación privada en los proyectos públicos; mientras que el concepto francés de gestión delegada pone más el acento en la exigencia de rendimientos en lo que respecta al diseño, la construcción, la financiación y, sobre todo, la gestión de obras y servicios. Así, nos encontramos con que esta práctica está en pleno crecimiento en el país galo, concierne a 4.000 servicios de distribución sobre un total de 11.000 y sirve al 75 por 100 de la población, frente al 30 por 100 de hace veinticinco años, y las modalidades son diversas: los contratos de gestión o *gérance*, donde las entidades locales financian las inversiones ne-

cesarias para la producción de los bienes y servicios públicos y delegan la gestión a una empresa privada, siendo ésta remunerada con una porción del montante total recaudado. *L'affermage*, o arrendamiento, se refiere a la encomienda de la explotación de un servicio a una empresa privada en redes y sistemas públicos ya existentes, y cuyas inversiones posteriores quedan bajo la responsabilidad de la autoridad pública. Y la *concession*, que consiste en la delegación del servicio a una sociedad privada que se encarga de realizar las inversiones en equipamientos, eso sí, ubicados en propiedad municipal.

En el modelo anglosajón se repiten más o menos las mismas fórmulas, si bien el término *concession* se aplica a un mecanismo ligeramente diferente al descrito. Mientras en Francia son los municipios los que fijan directamente los precios, en los primeros esta operación pone en relación las responsabilidades de la empresa concesionaria y el control de los poderes públicos. Así, por ejemplo, en Inglaterra, la privatización de la industria del agua se hace bajo el control de un regulador nacional, que determina las restricciones y supervisa la política de precios entre empresas.

Las fundaciones o sociedades anónimas encuadradas en el derecho público, en términos de oferta o producción de bienes públicos locales, no aportan ventajas decisivas con respecto a las asociaciones intermunicipales. La fórmula más simple es el contrato de coordinación, que implica únicamente el intercambio de información de un municipio con otro, lo que mejora la oferta de determinados bienes o servicios, al incorporar a su función de producción información no sólo sobre el consumo de sus residentes, sino también del de sus «vecinos».

GRÁFICO 1  
ESQUEMA DE COLABORACIÓN



Fuente: Steiner (2000). Elaboración propia.

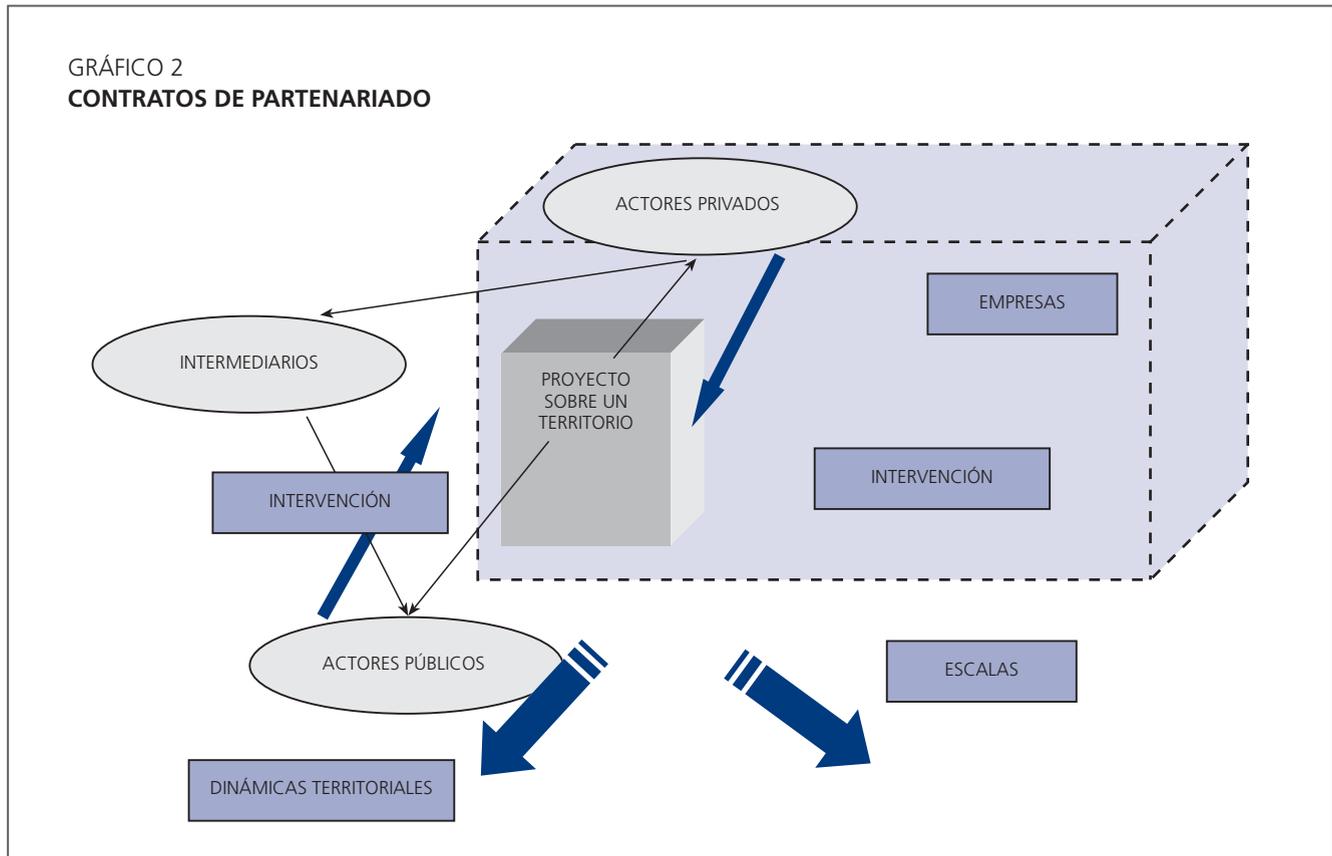
Un paso adelante en el proceso de colaboración de las colectividades es la asociación, con objeto único o múltiple, porque obliga a los municipios a abandonar una parte de su soberanía de decisión y control sobre la oferta y la gestión en la producción de un bien público local, por delega-

ción en una institución intermunicipal. La colaboración voluntaria, solución más parecida a los clubs que describe Buchanan, se considera una mínima reestructuración del gobierno, en un área funcional extensa, basada en la cooperación entre las unidades de gobierno existentes, con un esta-

tus no permanente e independencia institucional.

La asociación sustituye así a los municipios miembros en el cumplimiento de una o varias funciones, cada una inscrita en un perímetro preciso, atendiendo a las características del bien o servicio

GRÁFICO 2  
CONTRATOS DE PARTENARIADO



que ofrece. De este modo, un mismo municipio puede pertenecer a tantos perímetros como tareas produce en colaboración.

Se han puesto en práctica distintas fórmulas de colaboración municipal. La asociación a través de un municipio «madre», caracterizada porque es una única entidad local la que desempeña las tareas correspondientes a las funciones compartidas por los asociados. Este formato es puramente contractual, y es frecuente en los casos en los que se asocian colectividades con desigualdad de condiciones, donde el municipio «madre» es, desde algún punto de vista, superior a las demás. A favor de esta modalidad se esgrimen razones tales como el ahorro de inversiones o el de una adaptación flexible de la colaboración a las necesidades de cada momento. Sus mayores problemas se re-

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

La asociación de «tipo restringido» es aquella en la que los municipios realizan las tareas compartidas de manera conjunta. En este caso actúan en un clima de mayor igualdad, y los riesgos financieros se reparten de manera equitativa, aunque se le achacan problemas de estancamiento tecnológico y productivo (Steiner, 2000).

Atendiendo a la autonomía fiscal, distinguimos entre la intermunicipalidad asociativa, o de gestión, a través de la que diversos municipios producen en común bienes o servicios, con la particularidad de que, a pesar de contar con personalidad jurídica,

no disponen de recursos fiscales propios; la intercomunalidad federativa, o de proyecto, responde, por su parte, a la voluntad municipal de funcionar conjuntamente; su adscripción supone la transferencia de un cierto número de competencias obligatorias, con disponibilidad de autonomía apoyada en una fiscalidad propia.

La mayor parte de los países que utilizan este tipo de fórmula intermunicipal no la dotan de impuestos propios, y aseguran su equilibrio presupuestario vía prestaciones o transferencias financieras que realizan las entidades integrantes. La deuda es posible, aunque generalmente para inversión y siempre respaldada por los municipios miembros.

Si la asociación permite resolver de manera eficaz los problemas de tamaño crítico municipal,

su multiplicación y superposición es el germen de una organización compleja repleta de dificultades: difícil acceso de las autoridades locales para participar en el funcionamiento de la asociación, falta de poder democrático, inadecuada transmisión de información a los ciudadanos, junto con «difuminadas» responsabilidades presupuestarias. Así, a menudo, esta fórmula, más allá de aportar soluciones a ciertos problemas de los territorios, podría engendrar otros nuevos (Dafflon, 2002).

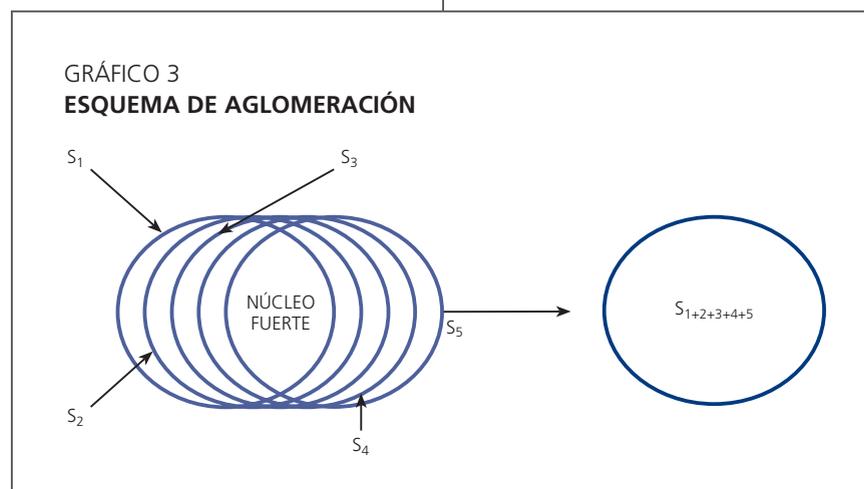
Subiendo un escalón más, nos encontramos con que, en ocasiones, son las regiones las que se encargan de la prestación de servicios de origen local, de importancia para sus ciudadanos: *enti cantonale*, *conférence régionale*, *etcétera*. El *consorzio* (2) se consolida en Italia como el ejemplo de colaboración con objeto múltiple por excelencia. No significa el desmantelamiento de la institución local, que continúa pudiendo ofrecer el servicio intermunicipal, sino que esta forma de colaboración permite aprovechar las economías de escala generadas por una producción a nivel intermunicipal y reducir su coste, intentando racionalizarlo a través de las sinergias de la producción conjunta. Sus miembros son elegidos indirectamente por los ciudadanos, y no goza de autonomía fiscal alguna. El consorcio puede articularse de dos maneras distintas: una, que reagrupa dos o más servicios públicos diferenciados de manera sustancial, lo que significa que cada uno de ellos puede tener su espacio de producción, con un reparto de coste diferente y que, desde el punto de vista práctico, implica la necesidad de mantener la administración y la producción independiente de esta nueva organización, y otra, cuyo servicio puede ser considerado in-

terdependiente, y gracias al cual es posible disfrutar de importantes sinergias. Su gestión está regulada por un único aparato administrativo y el reparto del coste se calcula sobre una misma base: población, edad, etc. Sin embargo, esta «recentralización» de funciones provoca rechazo por parte de las entidades locales, prefiriendo, por ejemplo, para el campo urbano la creación de un segundo escalón a escala municipal, llamado en ocasiones aglomeración o área metropolitana.

La aglomeración se sitúa en un nivel intermedio entre la asociación de objeto múltiple y la «fusión», es decir, se trata de una fusión selectiva de funciones. Este nuevo escalón administrativo local se corresponde horizontalmente con los municipios y en el plano vertical con las regiones, encargándose bien de la producción de bienes y servicios, bien de la coordinación de ciertas tareas municipales, o de ambas cosas a la vez. Con ello queremos decir que este diseño institucional atribuye al segundo nivel una serie de funciones que dejan de prestarse por los municipios integrantes, mientras que éstos continuarían gestionando las restantes competencias, tal y como se refleja en el gráfico 3 (3).

Desde el punto de vista teórico, se debe hacer hincapié en que las autoridades de aglomeración han de dotarse de responsabilidades en exclusiva, en su oferta y financiación, para la provisión de uno o más bienes públicos locales, disponiendo, por tanto, de autonomía y responsabilidad fiscal. Un elemento esencial de este planteamiento, además del presupuesto de la aglomeración, es que la autoridad sea elegida directamente por los ciudadanos, lo que establece un vínculo entre el «administrador» y el «administrado» que evita el carácter excesivamente tecnocrático y cerrado que desembocó en muchos fracasos de experiencias semejantes, tipo área metropolitana.

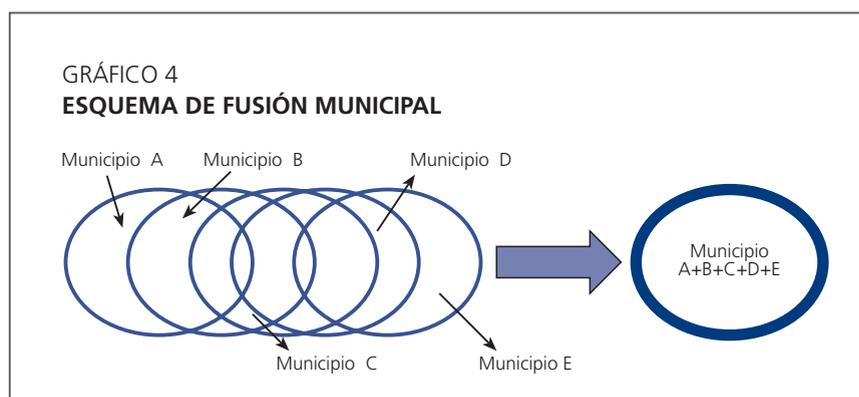
Así, la elección de las funciones que se atribuyen a la aglomeración será la que determine su tamaño óptimo, si bien la delimitación del perímetro no debe ser fruto de una aproximación única, sino multidisciplinar y flexible, pudiendo variar de acuerdo con criterios de eficiencia económica. El segundo escalón de gobierno local, concebido en el ámbito relacional, definido en términos geográficos y socioculturales, debiera contar con un elemento imprescindible, cual es un presupuesto lo más autónomo posible.



Los distritos, a su vez, se han concebido, generalmente, como una forma cooperativa que desemboca en una institución territorialmente autónoma. Con un grado de independencia mayor al de la aglomeración, suele estar dotado de dos órganos que ostentan el poder legislativo y el ejecutivo. En algunos casos, como por ejemplo el francés, el distrito tiene competencias propias y no delegadas por los municipios, aunque puede asumir también una parte de las responsabilidades locales de forma cuasi-privada. Además, al contrario de lo que hemos visto hasta el momento, el distrito dispone de una total autonomía de financiación y, por ende, del modo en el que gasta sus recursos. Esta potestad se traduce en la posibilidad de detraer directamente impuestos sobre el territorio en el que recae su autoridad, evitando de este modo depender de las transferencias financieras municipales, que siempre tienen el riesgo de limitar la libertad de la institución, haciéndola deudora de la voluntad municipal (4).

La fusión, a su vez, no se corresponde exactamente con una organización cooperativa propia, pues por fusión se entiende la creación de una nueva colectividad local, resultado de la unión de dos o más jurisdicciones de nivel jerárquico semejante (gráfico 4).

Estaríamos, pues, ante un ente que representa la expresión más fuerte de la voluntad de cooperación por parte de las diferentes colectividades territoriales, ofreciendo a sus habitantes una solución que pretende superar las dificultades que presentan las clásicas fórmulas de asociación. Para los municipios rurales, poco poblados, la adición de recursos humanos y financieros, así como la explotación de economías de escala, permitirían sobrevivir en con-



diciones de viabilidad a muchos entes que, de mantener su independencia, serían completamente inoperantes, con una autonomía puramente nominal. En el medio urbano, al no sentir con igual intensidad la presión del problema de la falta de medios que en el rural, se atiende más a cuestiones relacionadas con la competencia fiscal, la gestión de los residuos, etc., pero, en cualquier caso, las propuestas de fusión suelen conducir a un rechazo «visceral» a cualquier proceso que apunte en esta dirección.

En general suelen alegarse razones diversas para justificar la oposición a la fusión, entreveradas unas de historia y emociones o, en el supuesto de territorios urbanos, otras en las que predomina el temor a la absorción de los pequeños por los grandes (Caramés, 1982, 1992). Todo ello sin olvidarnos de que también puede influir en el rechazo a la fusión el temor a la pérdida de la «renta de situación» de los políticos, que verían amenazada su posición ante la adhesión de dos o más municipios. Desde un punto de vista más operativo, se ha comprobado que la fusión podría resultar una solución parcial al *découpage* territorial, pues la configuración del nuevo espacio institucional global constituye sólo una aproximación a los contornos funcional y relacional de los municipios, siendo un ejer-

cicio difícil de considerar sin pasar primero por experiencias de aprendizaje de nivel intermedio.

#### IV. EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN

La disparidad entre los entes locales sujetos a una reordenación territorial es debida, generalmente, al modo desigual en que la riqueza se distribuye en el espacio y, por ende, a las diferencias en el potencial fiscal. Habitualmente, existen sistemas de nivelación que tratan de reducir ese problema, pero es difícil que lo resuelvan en su integridad o que sean capaces de paliarlo en términos dinámicos. Es decir, tal disparidad no sólo es fruto de la dotación inicial de recursos, sino también de la voluntad política correspondiente, en términos tanto de perecuación como, sobre todo en áreas urbanas, de las políticas de *fiscal zoning*, favorecedoras de la implantación de ciertas actividades en los territorios concretos. Además, las externalidades juegan igualmente en contra de la eficiencia, debiendo buscarse algún método de internalización.

Si se toma la decisión de ganar dimensión por procedimientos distintos a la fusión, la verdadera cuestión estriba en determinar si la «aglomeración» va a disfrutar o no de autonomía fiscal. En caso

de una respuesta positiva, tendremos un escenario principal, con impuestos y tasa o cargas al usuario, con la particularidad de que se relaciona de forma más transparente el coste de los servicios prestados por la jurisdicción «envolvente» y su oferta pública, en cantidad y en calidad. Adicionalmente, el gobierno de segundo nivel puede luchar eficazmente contra la competencia fiscal intraterritorial. En consecuencia, la corresponsabilidad del sector público supralocal estaría garantizada. Sin embargo, puede que la resistencia de los municipios implicados obligue a ir por otros derroteros fiscales, limitando la potestad de la «aglomeración» a ingresos sujetos estrictamente al principio del beneficio. Entonces esos tributos deberían financiar la parte de «mercado» de los bienes y servicios colectivos locales, quedando la parte pública a expensas de nivelación horizontal o vertical.

Pudiera ocurrir, y casi pronosticaríamos que así será en buena parte de las experiencias españolas en proyecto, que la única manera de avanzar en la intermunicipalidad, más allá de las fórmulas «mancomunales», fuese que las transferencias cubriesen

en su totalidad el presupuesto del segundo nivel. Se entraría así, con seguridad, en un terreno ajeno a la corresponsabilidad y muy proclive a fenómenos de ilusión fiscal. Quizá la única ventaja de tal sistema sería la mayor facilidad para atender la función redistributiva, pero con problemas de reparto de la carga entre jurisdicciones del mismo nivel si la perecuación es horizontal. Y aún más, la clave del reparto adoptaría una forma sin duda poco pacífica, habida cuenta de que se están financiando bienes colectivos supramunicipales.

A nuestro juicio, si se da el paso para formular legalmente un segundo nivel de administración local, con competencias propias ligadas a la existencia de bienes y servicios locales con una plasmación territorial o geográfica en la vertiente de sus beneficios, una condición de eficiencia, y también de justicia, será dotar al gobierno «envolvente» de autonomía fiscal vía impuestos propios y cargas al usuario. Las subvenciones deberían jugar un papel complementario (Dafflon, 2002; Baumont y Huriot, 1997).

Sobre el terreno, y aun no existiendo un único modelo de fi-

nanciación supralocal, podemos avanzar una evaluación que, inspirándonos en una clasificación sugerida por Leprince, resumimos en el cuadro n.º 4.

En los inicios del siglo XXI se puede decir que los cambios económicos y tecnológicos, rápidos y profundos, acabarán por afectar sensiblemente, y ya lo están haciendo, a los sistemas fiscales de todos los gobiernos. El comercio electrónico, la movilidad del capital, la veloz expansión de los intercambios internacionales o las exigencias ciudadanas de respeto al medio ambiente son buenos ejemplos de esa realidad.

Fijémonos en el clásico inventario de ingresos potenciales: impuestos sobre la propiedad, sobre la renta, sobre las ventas y cargas al usuario, dejando a un lado las subvenciones, cuya lógica, en este contexto, ya hemos esbozado brevemente. Todos ellos presentan problemas económicos, estructurales o políticos que pueden comprometer su rendimiento. Valoraciones poco ágiles o percibidas como injustas afectan a nuestro IBI, si bien no ha concitado la aversión que provoca en países como los Estados Unidos, en donde ya es legendaria.

CUADRO N.º 4

<i>Criterios para cooperación / Modalidades</i>	<i>Contribución municipal a un ente supramunicipal</i>	<i>Fiscalidad adicional</i>	<i>Fiscalidad propia</i>
<b>Argumentos a favor de la cooperación:</b>			
Economías de escala.....			X
Internalización desbordamientos geográficos.....	X		X
Reducción riesgos financieros en competencia territorial.....		X	X
Cobertura contra riesgo de « siniestro » fiscal.....	X		X
Coordinación fiscal.....			X
<b>Argumentos desfavorables cooperación:</b>			
Costes de organización y coordinación.....		X	X
Distorsión de las preferencias heterogéneas entre municipios reagrupados.....	X	X	X

Fuente: Leprince (2001). Elaboración propia.

Los impuestos a las rentas tienen su lugar en el mundo local y, por supuesto, en los gobiernos «envolventes», si bien los gestores temen la generación de diferencias de carga fiscal, que podrían acabar provocando deslocalizaciones personales o empresariales. Esto es especialmente cierto cuando el coste del trabajo o los costes de transporte son similares a los de otras «aglomeraciones». Ello debería disuadir la progresividad, pero no la aplicación de tipos proporcionales moderados.

En cuanto a los impuestos a las ventas, además de existir ya uno federal compartido con gobiernos intermedios, encuentran poco margen, además de ser regresivos y plantear problemas de gestión. La proliferación de transacciones electrónicas, por otro lado, requeriría cierta complejidad técnica. En definitiva, la convivencia con tributos de esta naturaleza en el gobierno central y/o en los estatales, al lado de otras dificultades, no hace suponer una gran vitalidad de los impuestos a las ventas en la intermunicipalidad.

Las cargas a los usuarios, en distintas modalidades, han crecido mucho en importancia en el mundo local, a pesar del avance de las privatizaciones, sintonizando cada vez más los gobiernos con la filosofía subyacente. Tienen, además, un lugar propio para hacer frente a ciertos *spillover* provocados por no residentes, sobre todo en lo que se refiere a los supuestos con ciudad-central relevante. En su pasivo hay que reseñar su incapacidad redistributiva.

No se debe olvidar tampoco la creciente competencia que en el mundo económico presenta un número creciente de países, con salarios bajos y otras facilidades para la implantación de empresas. Esto, para numerosas «aglomera-

ciones», supone una pérdida sustancial de bases imponibles. Tal proceso acaba por animar a los gobiernos locales y metropolitanos a iniciar una *race to the bottom* de consecuencias muy negativas en términos de suficiencia.

Si, efectivamente, no sólo los gobiernos locales en sentido estricto, sino también los de segundo nivel, encuentran dificultades crecientes para volver rentables algunos de sus tributos más significativos, habrán de ser más persuasivos en lo que se refiere a los bienes y servicios públicos que proveen, sobre todo en cuanto a su calidad. Esa es, precisamente, la apuesta de los gobiernos «envolventes»: mejores servicios y, en lo posible, con un coste menor de prestación. Se trata de una opción indispensable, dado el contexto competitivo, nacional e internacional (Brunori, 2007; Pacioni, 2001).

Por último, cabe hacer referencia al gravamen de actividades contaminantes, que si sólo se aplica en una jurisdicción, salvo que el tributo sea muy bajo, provoca la emigración de esas empresas hacia otras comunidades con controles más débiles. Por ello, una acción más global y coordinada es imprescindible, normalmente a escala superior a la supralocal (Owens, 2002). Existen, sin embargo, industrias con problemas de deslocalización —*not in my back yard*— potencialmente gravables, pero generalmente no abundan y, además, en esas condiciones mueven al rechazo social, por lo que su permanencia en la jurisdicción, a largo plazo, es problemática.

## V. EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN EN PAÍSES EUROPEOS

La elevada atomización administrativa que reflejan los países

europeos a principios del siglo XX —sus más de 370 millones de habitantes se asientan en unas 80.000 unidades locales, de las cuales casi la mitad constituyen las comunas francesas— y la toma de conciencia de los problemas que ello genera hacen que se intensifiquen las labores de recomposición territorial. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, se fue intensificando la toma de conciencia acerca de los problemas de la adaptación de las estructuras administrativas a las necesidades de urbanización.

Algunos países como Francia y Bélgica, entre otros, optaron, fundamentalmente, por la cooperación institucional, sin intención de sustituir a los municipios por otro ente local. Así, las fórmulas de cooperación comunal se prodigan en Francia, promovidas paulatinamente por el gobierno de la República como alternativa a las fusiones y como el sustituto funcional de la descentralización. Un siglo de experiencias muestra la flexibilidad de los dispositivos de colaboración basados en la voluntad municipal. Esta flexibilidad se traduce en la multiplicación, casi exponencial, de las instancias de cooperación en su forma menos integrada, *le syndicat*, llegando a funcionar más de 18.000 estructuras sindicales en los albores del siglo XXI, que en los últimos años han derivado hacia la búsqueda de una cooperación más integrada a escala metropolitana. Sendas leyes, formuladas en 1992 y 1999, configuran tres tipos de estructuras con fiscalidad propia: las comunidades de municipios, las comunidades de aglomeración y las comunidades urbanas. En cuanto a las funciones atribuidas a las diferentes figuras de cooperación intermunicipal, la Ley permite que los municipios se agrupen para definir regímenes competenciales diferenciados. Su

financiación se realiza a través de la *taxe professionnelle unique* fundamentalmente, junto con otros impuestos y tasas, además de las subvenciones recibidas de los distintos niveles de gobierno.

En Bélgica, cuya carta de intermunicipalidad databa de 1922, se permite crear entes de aglomeración desde 1971, limitados a Bruselas, Amberes, Charleroi, Gante y Lieja, una vez finalizado el proceso de fusión que consigue reducir a la cuarta parte el número de entidades locales.

En estados como Dinamarca, Reino Unido y Alemania han preferido la fusión, lo que no quiere decir que no adopten también mecanismos de colaboración intermunicipal. Así, por ejemplo, el país germano cuenta con asociaciones municipales con formas diversas, abundando en los últimos años las entidades metropolitanas, que se ocupan, fundamentalmente, de cuestiones relacionadas con el transporte, la ordenación del territorio y el desarrollo económico.

La cooperación intermunicipal tiene una larga tradición en Suiza, más frecuente en las áreas de sanidad, educación, planificación y residuos. Como en la mayor parte de los países, los instrumentos de colaboración adoptan formas diferentes (contratos, sindicatos, etcétera), si bien una de ellas se ha intensificado en los últimos años. Se está recurriendo a la creación de un segundo nivel de gobierno municipal como instrumento para paliar los problemas inherentes a los municipios urbanos; tal es el caso del cantón de Friburgo, por ejemplo, donde se define una estructura de aglomeración «abierta» que permite a las comunas organizar su pertenencia a la estructura de colaboración, de manera flexible, en función de sus necesidades concretas.

Países como Italia y Portugal han vivido procesos de colaboración más tardíos. En Italia, tras la aprobación de la Ley 142, de 8 de junio de 1990, relativa a las autonomías locales, se introduce como novedad una estructura de colaboración intermunicipal para las grandes aglomeraciones, llamada *Città Metropolitana*, que trata de implantarse en todo el territorio. Este nuevo establecimiento prevé la desconcentración administrativa de las *comuni* más pobladas por creación de las circunscripciones intermunicipales. En un primer momento, son consideradas catorce áreas de cooperación intermunicipal, que reemplazarían a la provincia en sus competencias. En la actualidad, la recomposición no acaba de tomar cuerpo, pues tan sólo siete de ellas tienen delimitada el área que correspondería a la zona de aglomeración y su planteamiento dista bastante del establecido en la citada Ley.

La Constitución portuguesa prevé la posibilidad de que los municipios se asocien para la gestión de intereses comunes. Además, la Ley 44/91 creó las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, integradas por 18 y 9 municipios, respectivamente, lo que significa que engloban más del 45 por 100 de su población. En el año 2003, se rehacen las dos áreas y se añaden nuevas fórmulas de colaboración que recuerdan a las tipologías de intercomunalidad francesa, pero sin llegar, en ningún caso, a adoptar la casuística gala.

## VI. EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN EN ESPAÑA

En el caso español podemos afirmar que se ha producido un fracaso de las experiencias de geometría espacial. Y si en la búsqueda de claves explicativas para

muchos problemas de la España contemporánea es oportuno acudir al siglo XIX, no resulta una excepción cuando se trata de la cuestión territorial (Nadal, 1987). La gestión pública española se ha encaminado hacia técnicas de cooperación, heredadas de la tradición administrativa francesa, que, sobre el papel al menos, pretenden facilitar la cooperación interadministrativa, la flexibilidad en la gestión de los recursos y la introducción de criterios de eficiencia y eficacia que, sin embargo, no han dado los resultados esperados.

A finales del siglo XVIII ya era posible que los municipios colindantes administrasen bienes en común. Andando el tiempo, los liberales, deseosos de desmontar la estructura social e institucional del pasado, instituyeron un régimen municipal dominado por tres características: minifundismo, uniformismo y centralismo (Ferreira, 2000). Los constituyentes de 1812 defendieron la tesis del pequeño municipio, pero relativamente pronto se puso de manifiesto que la excesiva fragmentación municipal era una fuente de problemas, sobre todo en el mundo rural. Así, en 1835 se introdujeron ciertos criterios territoriales, a través del *Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino*, que sirvieron para contener la excesiva disgregación que propiciaba la legislación precedente. Tras la revolución de 1868, con la aprobación de la nueva Ley Municipal, se contempla por primera vez la posibilidad de que se produzcan asociaciones de municipios para la resolución de problemas comunes a través de las mancomunidades intermunicipales. Los procesos de urbanización van emergiendo y comienzan a tenerse en cuenta en los sucesivos proyectos de ley, aunque sin demasiado éxito. La Nueva Ley de Bases de Régimen Local

de 1953, cuyo texto articulado y refundido es de 1955, introduce en su artículo 13 la posibilidad de fusión de dos o más municipios limítrofes. La Ley 48/66, de 23 de julio, aporta algunas técnicas de apoyo a las llamadas *agrupaciones municipales*, que nunca llegaron a aplicarse. Vigente hasta 1976, el saldo no ha sido especialmente brillante, fusionándose un total de 1.025 municipios, que en su mayoría recobrarán su independencia años más tarde.

La Ley de Bases del Régimen Local de 1985 vino, por una parte, a continuar el tradicional criterio uniformista de nuestro régimen local, manteniéndose las mancomunidades como el establecimiento de colaboración más extendido, que podía prestar uno o varios servicios en nombre de los municipios mancomunados. Existen cerca de 900 mancomunidades y el 90 por 100 de los entes locales que las forman tienen menos de 5.000 habitantes, pudiendo confirmar así su carácter eminentemente rural. Si bien su filosofía está correctamente encaminada a superar los problemas de la fragmentación, las mancomunidades presentan importantes dificultades en su gestión, entorpecida, en parte, por la forma de representación de sus miembros y la falta de profesionalización de su estructura administrativa (Font y Parrado, 2000).

Las comarcas son entidades supramunicipales, creadas a iniciativa de las comunidades autónomas, para la gestión común de uno o más servicios que éstas delegan. En la actualidad, contamos casi un centenar, que centran sus esfuerzos en las labores de ordenación del territorio, servicios sociales, cultura, deportes, salud pública, transporte y turismo, entre otros. Debemos destacar la reciente comarcalización puesta en

práctica en Aragón, que si bien se había iniciado en el año 1993, no toma un verdadero impulso hasta el año 2001. Esta experiencia supone, sin duda, una apuesta de largo alcance sin precedentes en nuestro país (Silva, 2006). Sin embargo, algunas voces ya se han manifestado escépticas ante esta solución, pues apuntan a que el reducido tamaño que adquieren no es el idóneo para el ejercicio de las funciones que se les traspasan, lo que llevará a una pérdida de eficiencia, reflejada, de nuevo, en el desaprovechamiento de las economías de escala y el desbordamiento intermunicipal, además de un incremento en los costes de gestión (Barberán, 2003).

En el caso de las entidades metropolitanas, el advenimiento del Estado autonómico puso de relieve el recelo con que eran contempladas por los nuevos gobiernos intermedios, celosos de un poder que consideraban potencialmente peligroso para sus intereses (Sevilla, 1989). Esta afirmación se corrobora con lo ocurrido en la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, con el Área Metropolitana de Barcelona, o con la desaparición del órgano COPLACO en Madrid. Desde entonces, asistimos a innovaciones en este campo, que no han sido otras que la supresión, por parte de las comunidades autónomas, de las instituciones metropolitanas plurifuncionales y la creación de entidades metropolitanas «sectoriales» para el área de Barcelona (*Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus*; *Entitat Metropolitana del Transport*) y Valencia (Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos).

En el caso catalán, junto con las mal llamadas entidades metropolitanas monofuncionales, se

han creado consorcios, con el fin de hacer partícipes a los agentes privados de la gestión y producción de estas funciones, así como también a la propia Generalitat. No tenemos datos generales sobre el número y ámbito de actuación de los consorcios, si bien podemos afirmar que es difícil encontrar gobiernos multinivel que cuenten con la participación de administraciones públicas de diversa naturaleza —entidades locales, comunidades autónomas, Estado—, así como particulares, aunque esta fórmula parece ir ganando terreno en determinados ámbitos competenciales como la gestión portuaria, el transporte, los servicios sociales, etcétera.

## VII. CONCLUSIÓN

La experiencia federalizante de algunos países, sin problemas heredados de un orden jerárquico preexistente, es diferente de la europea, en donde tuvo mucho peso la hostilidad de los revolucionarios franceses hacia el espíritu federalista. Así, el modelo federal se abre paso en algunos países, deudores de la necesidad organizativa, de la experiencia comparada y del pensamiento de teóricos que consideraban la centralización muy negativa para la democracia y las políticas eficaces. Pero la Hacienda local de hoy es bien diferente de aquella que se deriva de las enseñanzas clásicas del federalismo fiscal.

La observación de la realidad permite comprobar que el desajuste entre el territorio institucional y el territorio funcional es moneda corriente en los diferentes países, tanto más agudo cuanto menos se haya hecho por aliviarlo. Los límites políticos son habitualmente desbordados, apareciendo efectos *spillover* y efectos congestión, lo que, finalmente,

conduce a una mala asignación de recursos y a dificultades de gestión. Así, se ha ido construyendo un territorio «relacional» que plantea entre sus mayores desafíos el de encontrar la manera de encajar los círculos de los beneficiarios, los decisores y los contribuyentes. Consecuentemente, el debate se afana en encontrar la congruencia entre los territorios administrativos y funcionales, en aras de una provisión más eficiente y equitativa de bienes y servicios públicos.

Una de las prácticas a la que más se ha recurrido para su consecución está ligada a la geometría espacial. La racionalización de los equipamientos y el reparto de las cargas constituyen, con frecuencia, un objetivo para aquellos entes que colaboran sobre todo en zonas de aglomeración, alrededor de las que se concentran población y actividades con costes crecientes. La superposición de niveles puede generar, sin embargo, problemas de orden político tales como la pérdida de autonomía y transparencia municipal, así como una merma del poder democrático directo. Junto con ello, se apuntan dificultades organizativas, pues en aquellos países que han desarrollado ampliamente las asociaciones se está procediendo a una «recentralización» de ciertas funciones para evitar que se produzca una yuxtaposición de tareas.

Hemos repasado modelos diferentes de reorganización territorial, si bien las pautas federales no son exportables como modelo acabado, siendo poco probable su estandarización, haciendo abstracción de las circunstancias específicas de cada país. Pese a ello, nos ha parecido relevante estudiar la realidad local de algunos países europeos, comprobando desde la proliferación de las asociaciones de municipios, con finalidad úni-

ca y múltiple, hasta la implantación de gobiernos a dos niveles para los municipios urbanos.

#### NOTAS

(1) OATES (1988), sugiere una alternativa para explicar la asociación positiva, basada en el reconocimiento de que las municipalidades proveen una variedad de bienes reducida. En los municipios con pocos habitantes se ofrecerá un conjunto limitado de bienes públicos, en tanto que se irán agregando otros bienes a medida que la población sea mayor.

(2) A menudo, los consorcios se ocupan de la gestión de asilos, zonas deportivas, servicio de atención sanitaria a domicilio, etc., con lo que se consigue no sólo una solución a la coordinación práctica de diferentes servicios, sino también evitar su no deseada superposición.

(3) Una propiedad fundamental de la aglomeración es la flexibilidad, que permite adaptar el perímetro de colaboración a cada uno de los bienes o servicios con externalidades geográficas. Así, si lo más eficiente, por ejemplo, es que los municipios A, B y C produzcan un servicio S1 de manera conjunta, lo harán, sin contar con la jurisdicción D, donde no desbordan sus efectos, si bien esta última puede asociarse para la producción y/o gestión del servicio S2. Así, pues, en general, la aglomeración contará con un «núcleo fuerte» de funciones —es decir, aquellas que comparten la mayoría de las entidades integrantes— y un «núcleo débil» o adscripciones concretas de municipios para determinados bienes o servicios.

(4) No se agotan aquí las experiencias asociativas existentes. Hemos tratado de reflejar una muestra representativa de las más ampliamente extendidas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, M. (2004), *Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bolonia University Press, Bolonia.
- ASHWORTH, G., y VOOGD, H. (1990), *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, Belhaven Press, Londres.
- BAHL, R., y LINN, J. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- BARBERÁN, R. (2003), «La comarcalización de Aragón. Una valoración desde la economía del federalismo fiscal», en CARAMÉS, L. (ed.), *Situación actual de la Hacienda local en España*, IV Jornadas de la AGEESP, Santiago de Compostela.
- BARR, J., y DAVIS, O. (1966), «An elementary political and economic theory of the expenditures of local governments», *The Southern Economic Journal*, vol. 33: 149-165.

BAUMONT, C., y HURIOT, J. M. (1997), «Processus d'agglomération et définition de la ville», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, volumen 4: 515-524

BIRD, R., y SLACK, E. (1993), *Urban Public Finance in Canada*, Ed. John Wiley, Toronto.

— (2004), «Fiscal aspects of metropolitan governance», *ITP Paper 0401 International Tax Program*, Institute for International Business, University of Toronto, Canada.

BORCHERDING, T., y DEACON, R. (1972), «The demand for services of non-federal governments», *American Economic Review*, volumen 62: 891-901.

BRUNORI, D. (2007), *Local Tax Policy: A Federalist Perspective*, 2.ª ed., The Urban Institute Press, Washington.

BURKI, S.; PERRY, G., y DILLINGER, W. (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, The World Bank, Washington, DC.

CADAVAL, M. (2005), «La Hacienda local en el contexto internacional: un estudio comparado», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, número 13: 58-73.

— (2006), *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda pública*, tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.

CADAVAL, M., y CARAMÉS, L. (2006), «Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad», *Urban Public Economics Review*, número 6: 33-69.

CARAMÉS, L. (1982), «Una experiencia de cooperación intermunicipal: las *communautés urbaines* en Francia», *Hacienda Pública Española*, n.º 74: 99-113.

— (1992), «Fiscalidad de las áreas metropolitanas», VV.AA., *Xornadas Galegas sobre a Economía das Corporacións Locais*, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela: 229-273.

— (2000), «Algunas reflexiones sobre el transporte en áreas urbanas», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2-3: 271-276.

— (2002), «La Hacienda local del futuro: una Hacienda urbana», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 92: 2-7, Madrid.

— (2004), *Economía pública local*, Ed. Thomson Civitas, Madrid.

— (2005), «Consideraciones en torno al tamaño de los municipios», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 13: 40-46.

CLINGERMAYOR, J., y FEIOCK, R. (1997), «Leadership turnover, transaction cost and external service delivery», *Public Administration Review*, vol. 57: 231-240.

<p>DAFFLON, B. (2002), «Structures communales: Qu'est-ce qui distingue la collaboration intercommunale, l'agglomération et la fusion?», <i>Working Paper</i>, n.º 325, BENEFRÍ, Centre d'Études en Économie du Secteur Public, Université de Fribourg, Fribourg.</p> <p>DAFFLON, B., y PERRITAZ, S. (2000), «La collaboration intercommunale: Proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnelles, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité», <i>Working paper</i>, número 335, BENEFRÍ, Centre d'Études en Économie du Secteur Public, Université de Fribourg, Fribourg.</p> <p>— (2000), «De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre. Éléments de réflexion pour une démarche de référence», <i>Working paper</i>, 340, BENEFRÍ, Centre d'Études en Économie du Secteur Public, Université de Fribourg, Fribourg.</p> <p>DAFFLON, B., y RUEGG, J. (2001), <i>Réorganiser les communes, créer l'agglomération</i>, Editions Universitaires de Fribourg, Collection Économie, Fribourg.</p> <p>DELLA SANTA, M. (1996), <i>Dalla collaborazione alla fusione: Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune</i>, Tesis doctoral, Université de Fribourg, Fribourg.</p> <p>DIVAY, G., y WOLFE, J. (2002), «Metropolitan governance background study: What do we need to know?», <i>Working Paper</i>, World Bank, Washington</p> <p>EUROPEAN COMMUNITIES (2001), <i>Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources</i>, OPOCE, Luxembourg.</p> <p>FERREIRA, J. (2000), <i>La comarca en la historia: Una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca</i>, Ed. Universidad de Santiago de Compostela.</p> <p>FERRYS, J., y GRADDY, E. (1986), «Contracting out for what? UIT whom?», <i>Public Administration Review</i>, vol 46: 343-354.</p> <p>— (1994), «Organizational choices for public service supply», <i>Journal of Law, Economics and Organization</i>, vol. 10: 126-141.</p> <p>— (1998), «A contractual framework for the new public management theory», <i>International Public Management Journal</i>: 225-240.</p> <p>FONT, J., y PARRADO, S. (2000), «Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades», <i>Cuadernos de Gobierno y Administración</i>, número 3.</p> <p>FREIRE, M. (2001), «Introduction», en FREIRE, M., y STREN, R. (eds.), <i>The Challenge of Urban Government. Policies and Practices</i>, The World Bank Institute, Washington DC.</p>	<p>GUENGANT, A., y UHALDEBORDE, J. (1989), <i>Crise et réforme des finances locales</i>, Ed. Puf, París.</p> <p>GUÉRANGER, C. (2003), <i>La Coopération entre communes dans le Bassin Chambérien (1957-2001)</i>, Thèse de Science Politique, Université Pierre Meridés, France.</p> <p>HARVEY, D. (1998), «Perspectives urbaines per al segle XXI», en VV.AA., <i>La ciutat. Visions, anàlisis i reptes</i>, Universidad de Girona: 113-130, Girona.</p> <p>HIRLINGER, M., y MORGAN, D. (1988), «The decision to contract out city services: A further explanation», <i>Western Political Quarterly</i>, número 41, vol. 2: 363-372.</p> <p>HIRSCH, W. (1959), «Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation», <i>Review of Economics and Statistics</i>, volumen 41: 232-241, Cambridge.</p> <p>HOCHMAN, O.; PINES, D., y THIES, J. (1995), «On the optimal structure of local governments», <i>American Economic Review</i>, volumen 85: 1224-1240.</p> <p>JOUVE, B., y LEFÈVRE, C. H. (1999), <i>Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique</i>, Ed. Economica, París.</p> <p>— (2006), «The organisation of government in European metropolitan areas», <i>Urban Public Economics Review</i>, n.º 6: 91-112.</p> <p>LEPRINCE, M. (2001), <i>Superposition des Niveaux de Collectivités Locales et Comportements de Dépenses Publiques. Le Cas de la Coopération Intercommunale en France</i>, tesis doctoral, Université Rennes I.</p> <p>MENDES, C., y SAMPAIO, M. (2006), «O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros», <i>Texto para Discussão</i>, n.º 1197, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.</p> <p>MIDWINTER, A. (2001), «Unworkable in practice: A critique of full fiscal autonomy», en JAMESON, B. (ed.), <i>Calling Scotland to Account: Policy, Options for Spending and Taxation</i>, The Policy Institute: 68-73, Edinburgo.</p> <p>NADAL, J. (1987), <i>La economía española en el S. XX. Una perspectiva histórica</i>, Ed. Ariel, Barcelona.</p> <p>NELLO, O. (1995), «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea», <i>Ciudad y Territorio</i>, volumen IV, n.º 106: 783-790, Madrid.</p> <p>— (1998), «La ciutat il·limitada i la ciutat futura», en VV.AA., <i>La ciutat. Visions, anàlisis i reptes</i>, Universidad de Girona: 47-73, Girona.</p> <p>OKERSON, R. (1987), «Local public economics: Provision, production and governance», <i>Intergovernmental Perspective</i>, n.º 13: 20-25.</p>	<p>OATES, W. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace. Javanovich, Nueva York (versión en español, 1977), <i>Federalismo Fiscal</i>, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.</p> <p>— (1988), «On the measurement of congestion in provision of local public goods», <i>Journal of Urban Economics</i>, vol. 24: 85-94.</p> <p>OBERDOFF, H. (1994), «Intercommunalité, décentralisation française et construction européenne», en CAILLOSSE, J. (dir.), <i>Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français</i>, Rennes, Presses Universitaire de Rennes: 53-65, Rennes.</p> <p>OWENS, J. (2002), <i>Taxation in Global Environment</i>, OECD Observer, París.</p> <p>PACIONI, M. (2001), «Geography and public finance: Planning for fiscal equity in a metropolitan region», University of Strathclyde, Glasgow, mimeo.</p> <p>POLA, G. (1999), «A comparative view of local finances in EU member countries: Are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.), <i>Fiscal Federalism in the European Union</i>, Routledge: 15-62, Londres.</p> <p>POMMEREHNE, W.; KIRCHGÄSSENER, G., y FELD, L. (1996), «Tax harmonization and tax competition at state local levels: Lessons from Switzerland», en POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.), <i>Developments in Local Government Finance: Theory and Policy</i>, Ed. Edward Elgar, Cheltenham: 292-330.</p> <p>POUPA, C. H. (1998), «Democratie directe et cyber-democratie en Suisse», <i>Discussion Paper de L'IDHEAP</i>, n.º 12, Rennes.</p> <p>RATTSO, J. (2001), «Vertical fiscal imbalance in a Welfare State: Norway», en RODDEN, J.; ESKELAND, G., y LITVACK, J. (eds.), <i>Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints</i>, The World Bank, Washington, DC.</p> <p>RODDEN, J. (2000), «The dilemma of fiscal federalism: Hard and soft budget constraints around the world», Mimeo, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.</p> <p>ROMERO, J. (2005), «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», <i>Boletín de la AGE</i>, n.º 39: 59-86, Madrid.</p> <p>SEVILLA, M. (1989), «El fenómeno metropolitano. Realidad y respuestas: el caso de Alicante-Elche», <i>Revista de Estudios Regionales</i>, n.º 24: 97-118.</p> <p>SILVA, R. (2006), «II Conferencia Internacional de Política Territorial», <i>Urban Public Economics Review</i>, n.º 6: 241-255.</p> <p>SJOQUIST, D.; WALKER, M., y WALLECE, S. (2005), «Estimate differential responses to local fiscal conditions: A mixture model analysis», en <i>Public Finance Review</i>, vol. 33, número 1: 36-61.</p>
---	---	---

<p>SLACK, E. (2002), <i>Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth</i>, CD Howe Institute, Toronto.</p> <p>STEIN, R. (1990), <i>Urban Alternatives</i>, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.</p> <p>STEINER, R. (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», en LESECHE,</p>	<p>P. H. (dir.), <i>Gouvernance locale, coopération et légitimité</i>, Pédone, Paris.</p> <p>TIEBOUT, C. (1956), «A pure theory of local government expenditures», <i>Journal of Political Economy</i>, n.º 64: 199-210, Chicago.</p> <p>UNITED NATIONS (1995), <i>World Urbanization Prospects: The 1994 Revision</i>, United Nations Publications: 178-179, Nueva York.</p>	<p>— (2004), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Publications, Nueva York.</p> <p>WILDASIN, D. (ed.) (2001), <i>Fiscal Aspects of Evolving Federations</i>, Cambridge University Press, Cambridge.</p> <p>WILLIAMS, A. (1966), «The optimal provision of public goods in a system of local governments», <i>Journal of Political Economy</i>, número 74: 18-33.</p>
--	---	--