
¿Tiene sentido todavía la autonomía financiera local?*

Michel BOUVIER

Catedrático (Professeur) en la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Presidente de FONDAFIP

Director de la Revue Française de Finances Publiques

RESUMEN

En el presente artículo se examina la evolución del principio de la autonomía financiera local. A continuación, se analizan las últimas reformas que, como consecuencia de la normativa comunitaria, han afectado a las Haciendas locales. Finalmente, se propone una reconsideración del orden financiero y político.

Palabras clave: Haciendas locales; autonomía financiera local; estabilidad presupuestaria.

ABSTRACT

This work examines the evolution of the financial self-government principle of local entities. Afterwards, it analyses the latest reforms that, as a result of Community rules, have altered the legal regime of local finances. Finally, it proposes a review of the political and financial order.

Keywords: local finance; financial self-government of local entities; budget stability.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA VENGANZA DE LO «LOCAL» SOBRE LO «CENTRAL»: «SMALL IS BEAUTIFUL».—III. LA CONFUSIÓN ENTRE AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y AUTONOMÍA FISCAL: 1. La ilusión de la autonomía fiscal local. 2. ¿Una autonomía de gestión relativa? 3. Una refundación de la autonomía financiera local.—IV. UNA GOBERNANZA FINANCIERA PÚBLICA EN RED: 1. Una concepción global de las finanzas públicas requerida por la Unión Europea.

* La traducción del original francés al español ha sido realizada por C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario de la UAM.

2. Centralización frente a integración de los sistemas financieros públicos. 3. Una concepción integradora ya presente en las normas nacionales y europeas. 4. La paradoja de la presencia/ausencia de los presupuestos locales en la ley orgánica de 17 de diciembre de 2012. 5. Una limitación generalizada de la autonomía financiera de las instituciones públicas. 6. «Cibernética financiera» o la nueva alianza de la política y las finanzas públicas.—V. CONCLUSIÓN: UN NUEVO ORDEN FINANCIERO Y POLÍTICO.

I. INTRODUCCIÓN

Se ha de recordar que las dificultades económicas de la segunda mitad de la década de 1970, que anunciaban una crisis profunda y duradera, llevaron a que, tanto en Francia como en otros lugares, se concibiera el Estado como un problema y las entidades locales como una solución¹. El mismo Estado, que había sido alabado durante los «Treinta Gloriosos», se vio entonces desacreditado, al igual que las grandes estructuras públicas y privadas, por el eslogan «*Small is beautiful*»², que se expandió por el mundo como un reguero de pólvora. En ese momento se comenzó a diseñar, primero en la teoría y después en la práctica, un proceso de profunda transformación del Estado, a decir verdad su auténtica metamorfosis, tendente a conferir un lugar esencial a la autonomía financiera de las entidades locales.

Mediante esta transformación se produjo, en definitiva, un desplazamiento de la esfera económica hacia la esfera administrativa y política con el objetivo de lograr una organización descentralizada de la sociedad, que fue formulada no solo como una vía para la reactivación económica, sino también como una forma de responder a la crisis de las finanzas públicas de entonces. Sin embargo, en sentido inverso al de este movimiento, el desarrollo de la globalización así como el agravamiento considerable del déficit y de la deuda públicos han llevado a que, en estos últimos años, se reconsidere la acción del Estado, pasando a ser pertinente e indispensable³.

En este sentido, durante cuarenta años hemos asistido a un proceso ininterrumpido de deconstrucción y posterior reconstrucción del Estado, sin que dicho movimiento haya logrado una forma estable que integre armónicamente el poder central y los poderes locales. Así, el hecho de que la autonomía financiera de los entes territoriales esté actualmente amenazada no debe contemplarse como un simple avatar de la historia de la descentralización o de la mala salud de las finanzas públicas, sino como una cuestión

¹ Este cambio total de paradigma fue perfectamente ilustrado por las palabras pronunciadas por Ronald Reagan en su discurso de investidura como Presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 1981: «*In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem*».

² Se trata en realidad del título de una obra de E. F. SCHUMACHER, economista británico, publicada por primera vez en 1973.

³ «La principal de nuestras conclusiones es que el crecimiento indispensable para reducir la pobreza y asegurar un desarrollo sostenible reclama la existencia de un Estado fuerte», tal y como se afirma en el Informe de la Comisión Internacional sobre Crecimiento y Desarrollo (*Commission On Growth And Development*) de 22 de mayo de 2008.

crucial⁴. No ha de entenderse, a riesgo de aportar soluciones equivocadas, como un simple fenómeno coyuntural ni tampoco como una última «venganza de lo central sobre lo local». Por el contrario, se ha de identificar como un hecho revelador de una evolución estructural de mayor calado relativa a la reorganización del Estado, que a su vez se inscribe en una consideración global de las finanzas públicas.

En efecto, el Estado se ha transformado considerablemente en las últimas tres décadas bajo la presión de dos factores determinantes. Viene de inmediato a la mente, como es lógico, la necesidad de responder a la crisis económica y a sus desastrosas repercusiones sobre las finanzas públicas. Pero también el auge de la Unión Europea y de la moneda única⁵ ha tenido como consecuencia la necesidad de coordinar las políticas de los países miembros.

Estos dos factores, que están estrechamente relacionados, han impulsado en el seno del sector público la instauración de una nueva cultura de gestión, centrada en la racionalización y en la coherencia de las finanzas públicas. La dirección y la gestión de las finanzas públicas quedan sometidas a partir de ahora a los imperativos de una «disciplina presupuestaria», que transforma progresivamente las administraciones públicas y que contribuye a forjar una concepción distinta de la autonomía financiera local, en la que la autonomía fiscal puede parecer anacrónica si se tiene en cuenta que el marco conceptual y material es diferente del que existía hace cuarenta años.

II. LA VENGANZA DE LO «LOCAL» SOBRE LO «CENTRAL»: «SMALL IS BEAUTIFUL»

Conviene tener presente que la crisis de las finanzas públicas, o eso que en su tiempo fue calificado como la «crisis del estado de bienestar», fue una de las razones esenciales del impulso descentralizador de finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta del siglo pasado. Dicho periodo se caracterizó por una «retirada» del Estado que, a veces sin darnos cuenta, ha llevado a nuestra sociedad a sumergirse en la complejidad. Fue entonces cuando un «sistema local»⁶ caracterizado por una auténtica autonomía financiera, y sobre todo fiscal, se fue estableciendo como respuesta a las dificultades financieras del Estado. A su vez, las entidades locales se han encontrado integradas *de facto* en una cultura de gestión pública concebida como el motor de la modernización del Estado.

Es en este contexto en el que las entidades locales aplicaron desde muy pronto los métodos utilizados en la gestión privada⁷. De hecho, desde el principio de la descentra-

⁴ Cfr. M. BOUVIER, *Les finances locales*, 16.^a ed., Lextenso-LGDJ, 2015.

⁵ Sobre estas cuestiones, cfr. M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN y J. P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, 14.^a ed., Lextenso-LGDJ, 2015.

⁶ Cfr. M. BOUVIER y M. C. ESCLASSAN, *Le système communal*, Editions LGDJ, 1980.

⁷ Cfr. *Revue Française de Finances Publiques* (en adelante, *RFFP*), núm. 13-1986.

lización de los años 1983 y 1984, e incluso antes, desde la segunda mitad de la década de 1970, en Francia se manifestó un verdadero entusiasmo por la gestión financiera. Se abrió así una nueva era para el ámbito local, bajo el signo de una autonomía que había que asumir. Este entusiasmo no hizo sino aumentar a medida que las entidades locales ampliaban su campo de acción. De hecho, sin que fuéramos inmediatamente conscientes de ello, estaba iniciándose una nueva etapa para la gestión pública, la de la nueva gobernanza financiera pública.

En otras palabras, fue en la periferia del Estado donde comenzó a ver la luz un proceso encaminado a responsabilizar a los actores financieros públicos, que se realizó sobre la base de una puesta a disposición de fondos globales. Se ha de tener en cuenta que desde 1976 los municipios de más de 10.000 habitantes participaron en una experiencia de globalización de préstamos (generalizada en 1979), mediante el grupo formado por la *Caisse des dépôts et consignations*, las *Caisse d'épargnes* y la *Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales*. Este experimento nos parece también importante porque la confianza que otorgaron las instituciones financieras a los actores locales representó, a nuestro juicio, un primer paso tangible hacia la autonomía de decisión en materia de gestión financiera. Este proceso hacia una mayor responsabilidad estuvo marcado por dos medidas importantes, como fueron la creación en 1979 del Fondo Global de Funcionamiento (*dotation globale de fonctionnement*) y la competencia que se otorgó en 1980 a los plenos de las entidades locales para regular los tipos impositivos de los impuestos directos locales. A la autonomía de gestión se añadió una cierta autonomía de decisión fiscal. Posteriormente, las leyes de descentralización de 1982 y 1983 culminaron este movimiento de emancipación de las entidades territoriales.

De este enfoque se siguió un auténtico entusiasmo por la descentralización, en el que el ayuntamiento constituía, en primera línea, la gran figura de lo que fue visto como una «venganza de lo local sobre lo central», una venganza marcada por una «retirada» del Estado, que sucedía a un largo periodo de intervencionismo. Símbolo tradicional del reforzamiento de la democracia mediante el acercamiento del poder político a los ciudadanos, el ayuntamiento simbolizaba también un desarrollo económico local endógeno del que se esperaba lograr una salida de la crisis. Como si se tratara de pioneros de un nuevo mundo, los ediles locales, a pesar de sus divergencias —unos eran partidarios de una gestión que tenía como modelo la empresa⁸, mientras que otros abogaban por técnicas de presupuestos participativos y de autogestión de los ciudadanos⁹—, compartían la convicción de poder llevar a cabo sus proyectos, a pesar de que la desindustrialización desfiguraba los territorios, el desempleo no cesaba de aumentar, los recursos fiscales comenzaban a menguar y, justo a la inversa, los gastos crecían cada vez más deprisa.

⁸ Cfr. núm. 13-1986 de la *RFFP*.

⁹ Cfr. C. WARGNY, *Louviers. Sur la route de l'autogestion*, Éd. Syros, 1977.

III. LA CONFUSIÓN ENTRE AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y AUTONOMÍA FISCAL

Es indispensable no confundir la autonomía de gestión financiera y la autonomía de decisión fiscal¹⁰. Conviene subrayar que, desde hace décadas, parece ir de suyo que la idea de autonomía financiera local ha de entenderse como la asociación de la libertad de gestionar libremente los fondos de los que se disponga y de un cierto poder de decisión sobre los impuestos propios. De hecho, nunca nos hemos interrogado claramente acerca de la posible disociación entre autonomía de gestión y autonomía fiscal. Ha existido un sentido común implícito que se ha visto desdibujado en época reciente, al igual que numerosos conceptos financieros públicos, a causa de las transformaciones nacionales e internacionales que se han producido en este ámbito desde hace aproximadamente cuarenta años¹¹. A esto se ha de añadir, en lo que concierne al sistema local francés en particular, la multiplicación de las bonificaciones que progresivamente han ido causando la desaparición de importantes elementos de la fiscalidad local y, en consecuencia, del poder fiscal local. Así, el poder fiscal local tuvo su apogeo en Francia durante la segunda mitad de la década de 1980. A partir de entonces, las exenciones comenzaron a multiplicarse. Respecto de algunas, el Estado ha procedido a compensar las cantidades «dejadas de ingresar»¹². Ahora bien, estas compensaciones, que progresivamente se han ido convirtiendo en subvenciones, no han podido ocultar la decadencia de la autonomía fiscal local. Esta evolución se confirmó muy claramente con la Ley de Presupuestos (*loi de finances initiale*) de 2004, que integró numerosas compensaciones fiscales dentro del Fondo Global de Funcionamiento¹³ y que, de algún modo, tradujo la aceleración de la evolución del impuesto local hacia la subvención, culminada por la Ley de Presupuestos de 2010, que suprimió el impuesto sobre actividades económicas (*taxe professionnelle*) e instituyó un nuevo reparto de los impuestos obligatorios entre las entidades locales.

En otras palabras, la cuestión que se plantea es saber si puede hablarse de autonomía financiera de las entidades cuando la libertad de gestión de sus fondos no va asociada al consecuente poder fiscal. El desafío es de gran envergadura. Se trata de organizar y asumir la dirección y el mando del desarrollo de las sociedades complejas a través no solo del dominio del gasto público, sino también mediante la reorganización del proceso de decisión fiscal y del reparto de los ingresos impositivos. Este desafío es —en esencia— fundamentalmente político, en tanto que tiene que ver con la organización del poder fiscal. Para comprender su envergadura, y para entender bien su importancia, se ha de tener presente que más que una técnica jurídica o económica, la fiscalidad es una cuestión

¹⁰ Cfr. M. BOUVIER y M. C. ESCLASSAN, *Le système communal, op. cit.*

¹¹ Cfr. M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN y J. P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, 13.^a ed., LGDJ, 2014.

¹² Fue entonces cuando se comenzó a calificar al Estado como «primer contribuyente local». De hecho, para ser exactos, se trata de una sustitución del contribuyente local por el contribuyente nacional.

¹³ El Fondo Global de Funcionamiento es la transferencia más importante que el Estado realiza en favor de las entidades locales.

política fundamental. El impuesto es fuente y símbolo del poder, su historia es también la de la construcción del poder político, esto es, del Estado y en particular del Estado parlamentario democrático. Es por esto por lo que no hay poder político autónomo sin poder fiscal; es igualmente esta la razón por la que toda atribución o limitación de poder fiscal a una institución entraña una transformación del equilibrio institucional, una modificación del orden político. El sistema fiscal no está en ningún caso aislado de otras instituciones, sino que está solidariamente relacionado con estas, por lo que su modificación provoca indefectiblemente alteraciones en el orden en el cual participa.

1. La ilusión de la autonomía fiscal local

Si se considera que el origen y la fortaleza de todo poder político están en gran medida determinados por el disfrute de un poder fiscal relativamente autónomo, y no por la mera gestión libre de medios financieros obtenidos y concedidos por otros, parece por tanto natural que la cuestión de la gobernanza financiera local se haya cristalizado en torno a un debate que versa principalmente sobre la extensión y la calidad del poder fiscal local.

La ley de reforma constitucional (*loi constitutionnelle*) de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República, pareció haber anclado el principio de libre administración de las entidades locales en el principio de autonomía financiera, el cual a su vez se anudaba a un poder fiscal reforzado por partida doble: en primer lugar porque se insertó en la Constitución el art. 72.2, que dispone que las entidades locales pueden recibir todo o parte del producto de cualesquiera tributos y que la ley podrá autorizarlas a fijar la base imponible y el tipo de gravamen dentro de los límites que en ella se determine; en segundo lugar porque los ingresos fiscales y el resto de recursos propios de las entidades locales debían representar, para cada categoría de entidades, una parte determinante del total de sus recursos.

Posteriormente, durante la aprobación de la Ley Orgánica de 29 de julio de 2004, relativa a la autonomía financiera de las entidades locales, los debates parlamentarios fueron especialmente intensos en lo que se refirió a definir el concepto tanto de recursos propios como más precisamente de ingresos fiscales. Para algunos, había de referirse exclusivamente al producto de los tributos sobre los que las entidades locales tenían la potestad de fijar el tipo de gravamen; para otros, el concepto debía incluir también la parte de recaudación tributaria que compartían el Estado y las entidades locales. Finalmente, la potestad de fijar el tipo de gravamen fue entendida como una facultad y ya no como una obligación.

Esta última solución, que fue la que se acabó adoptando, partía del hecho de que año tras año el poder de decisión fiscal de los representantes locales se reducía por la multiplicación de las bonificaciones relativas a los tributos locales. Fue en este contexto de desaparición progresiva de la fiscalidad local en el que se instituyó el anclaje fiscal de la autonomía financiera local, que hizo pensar en una renovación de la autonomía fiscal

local pero que no fue más que una ocasión perdida, subrayada, en cierto modo, por el *Conseil constitutionnel* al disociar la autonomía fiscal —que niega— de la autonomía financiera —que sí reconoce como principio— cuando consideró que «no resulta ni del artículo 72.2 de la Constitución ni de ninguna otra disposición constitucional que las entidades locales gozan de autonomía fiscal»¹⁴.

Así, la reforma de 2003/2004 no constituyó ni un freno ni una alternativa al proceso de sustitución de los impuestos locales por subvenciones. Bien al contrario, esta reforma confirmó una lógica que avanzaba hacia una disociación entre la autonomía de gestión de los recursos locales y la autonomía fiscal, perdiendo así progresivamente su sustancia. En este nuevo marco, la autonomía financiera puede definirse como una autonomía de gestión acompañada de una autonomía fiscal limitada.

2. ¿Una autonomía de gestión relativa?

El Estado, desde el año 2003, se ajusta a una regla de gasto. Esta regla, que consiste en hacer evolucionar los gastos al mismo ritmo que la inflación, se aplicó exclusivamente a los Presupuestos Generales del Estado hasta 2008¹⁵. Desde la Ley de Presupuestos de 2008 se decidió ampliar el ámbito de aplicación de la regla, incluyendo las subvenciones otorgadas a las entidades locales. De hecho, un verdadero control del gasto público implicaba ir más allá de los límites del Estado para integrar el conjunto de gastos públicos, lo que en consecuencia implicaba a todos los actores públicos.

Todos somos conscientes en la actualidad de que no solo se han acentuado las dificultades financieras sino que además cabe prever un incremento de las necesidades de la población en el futuro. Se trata, en nuestra opinión, de una razón fundamental para reflexionar en profundidad sobre la reforma del sistema financiero y sobre la necesidad de reconsiderar la cuestión ciertamente difícil de la autonomía fiscal local¹⁶, así como también la cuestión, menos visible y no obstante frágil, de la autonomía de gestión. Frente a tal constatación, es necesario adoptar una concepción integrada de las finanzas públicas (Estado, entidades locales, Seguridad Social) y extraer las debidas consecuencias prácticas, sin que ello ponga en cuestión el principio de libre administración de las entidades locales. Por tanto, ahora es necesario instituir mecanismos que doten de coherencia al sistema financiero público, permitiendo obtener una lógica común en la evolución de los gastos y de los ingresos.

¹⁴ Decisión núm. 2009-599 DC, de 29 diciembre de 2009.

¹⁵ Desde 2011, a la regla «cero volumen» se le añade la regla «cero valor», que supone que el presupuesto se elabora sobre la base de una estabilización de créditos en euros corrientes. La regla más restrictiva es la que se aplica.

¹⁶ Cfr. M. BOUVIER, «Grandeur, décadence et renouveau de l'autonomie fiscale locale», ponencia en el coloquio internacional coorganizado por la Universidad de Bolonia y Fondafip-Gerfip («La réforme fiscale en France et en Italie», Bolonia, 29 de febrero 2008). Cfr. igualmente, M. BOUVIER, «Les finances locales», LGDJ, 16.ª ed., 2015.

Dicho de otra forma, en la actualidad la autonomía financiera local solo puede ser considerada desde su necesaria integración en el seno de una gobernanza financiera pública, entendida de forma global. Se trata por tanto de una nueva forma de plantearse la cuestión de la autonomía local, así como la autonomía de gestión. Esta última se ha visto de hecho afectada por el control sobre los gastos públicos locales, con el telón de fondo de la puesta en marcha de una posible regla de gasto. Se trata de una propuesta que aparece periódicamente en Francia desde la publicación del informe *Feuilletoy-Raynaud*, que preconizaba —ya en 1986— el establecimiento de una regla de gasto para el ámbito local. Desde entonces, numerosos informes han perseguido la misma idea. Esta orientación se ha concretado en la introducción de un artículo en el proyecto de ley de programación de las finanzas públicas 2014-2019 (*loi de programmation*), en virtud del cual «se instituye un objetivo de evolución del gasto público expresado en un porcentaje de evolución anual». Esta evolución se ha fijado en el 1,2 por 100 para 2014, en el 0,3 por 100 para 2015, en el 1,8 por 100 para 2016 y en el 1,9 por 100 para 2017.

3. Una refundación de la autonomía financiera local

Como hemos visto, el Estado trata de avanzar en un camino ya iniciado hacia una regulación global de las finanzas públicas que haga participar a las tres categorías de actores (Estado, entidades locales, Seguridad Social) en su propia sostenibilidad, mediante un programa de ahorro de 50.000 millones de euros de 2015 a 2017. En el marco de este programa, las entidades locales soportan una bajada de sus subvenciones que asciende a 3.700 millones de euros anuales.

<i>Programa de ahorro (en millones de euros)</i>	<i>2015</i>	<i>2015-2017</i>
Estado y agencias	7,7	19,0
Entidades locales	3,7	11,0
Protección social:	9,6	20,0
<i>Gastos por seguro de enfermedad</i>	3,2	10,0
<i>Otros gastos de protección social</i>	6,4	10,0
TOTAL	21,0	50,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (*Ministère du Budget*).

Esta lógica, que se refiere a la vez al control de las finanzas del sector social y de las administraciones del Estado y de las entidades locales, debería conducir a la reformulación de uno de los principios esenciales del Derecho público financiero: el principio de unidad. Más aún, esta lógica afecta a la cuestión del gobierno de las sociedades contemporáneas, más complejas y que cambian con mayor rapidez que antaño. En última

instancia, el motivo fundamental que subyace a las reformas realizadas, tanto las que están en curso como las que aún se encuentran en discusión, es la adaptación del Estado a su entorno interno y externo.

Semejante evolución supone una transformación ineludible del Estado y, por tanto, de las formas de financiación así como de los procesos de decisión y de gestión financiera del sector público local y nacional¹⁷. Este debate, que en el fondo concierne a la normalización de las finanzas locales, resulta revelador de las incertidumbres actuales así como de las adaptaciones indispensables del sistema financiero local a su nuevo entorno.

Sin embargo, una reformulación —basada en la cooperación— del proceso de decisión financiera habrá de desempeñar un papel fundamental no solo en el ámbito de las técnicas financieras o fiscales, sino también en el terreno institucional. Esta vía, que se ha iniciado en el sentido de una integración de las finanzas de las entidades locales en el seno del sistema financiero público, no ha encontrado aún una formalización institucional. En Francia no existe un mecanismo que permita asegurar la coherencia de las decisiones adoptadas por las entidades locales, por el Estado y por los organismos de la Seguridad Social tanto en lo que se refiere a los gastos como a los ingresos. Pues bien, existe un riesgo real de incoherencia entre las decisiones financieras públicas si no se establece una coordinación entre las distintas esferas.

En otras palabras, la grave crisis que golpea al sector público no hace sino acelerar la evolución hacia una integración de los actores públicos dentro de un mismo sistema. El fenómeno es particularmente espectacular en el ámbito de las entidades locales, en el que la autonomía financiera tiende a reducirse. La última etapa, a más largo plazo, bien podría ser la de una evolución similar a la del poder financiero del Estado en el marco de la Unión Europea.

En todo caso, la cuestión que se plantea es la de la definición actual del concepto de autonomía financiera. El asunto es crucial por, al menos, dos razones: afecta a las soluciones que puedan aportarse frente a un contexto que ha cambiado completamente en los últimos cuarenta años y, además, está ligado a representaciones y construcciones institucionales e ideológicas que son, en algunos casos, multiseculares. De forma genérica, es la pertinencia de los sistemas financieros públicos lo que está actualmente en cuestión. Concebidos en unos contextos económicos, sociales y políticos muy diferentes de los actuales, ya no se encuentran adaptados a los desafíos de una sociedad globalizada en perpetua búsqueda de equilibrio.

¹⁷ Cfr. M. BOUVIER, «La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances», en *AJDA*, núm. 10-2001. Cfr. igualmente *RFFP* núm. 73 y núm. 76, 2001; así como *RFFP* núm. 81 y núm. 82, 2003. *Vid.* igualmente A. BARILARI y M. BOUVIER, *La LOLF, une nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3.^a ed., colección Systèmes, 2010.

IV. UNA GOBERNANZA FINANCIERA PÚBLICA EN RED

De hecho, el problema actual de fondo no es directamente financiero, sino que consiste en organizar y asumir el control de un sistema complejo evitando su desarrollo incontrolado. Para lograrlo, hay que partir de que las instituciones locales y nacionales no pueden concebirse de forma aislada, lo cual no significa que deban confundirse sus funciones. Se trata de identificar a los actores, de situarlos en la red a la que pertenecen, que responde necesariamente a una racionalidad múltiple, y de lograr instituir una gobernanza financiera pública en red.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, será también indispensable instituir un órgano paritario Estado/entidades locales que tenga por función regular, mediante el acuerdo, la evolución de los recursos y de los gastos públicos, así como los sistemas de equilibrio temporal y territorial. En este punto hay que tener en cuenta que, si bien resulta inevitable aumentar los impuestos locales al incrementarse las responsabilidades de las entidades locales, un aumento paralelo de los impuestos estatales en este marco quedaría automáticamente prohibido. Queda por tanto un largo camino por recorrer hasta que se instaure en Francia un verdadero espacio de regulación concertada.

En definitiva, se revela como muy necesaria una reflexión política en sentido fuerte, a fin de lograr una nueva concepción de las relaciones financieras no solo entre las entidades locales y el Estado, sino también entre el conjunto de los actores públicos. Esto es, se trata de refundar la autonomía financiera local en un contexto nacional e internacional globalizado.

1. Una concepción global de las finanzas públicas requerida por la Unión Europea

Se ha de recordar que la disciplina exigida por el Tratado de Maastricht (1992) se refiere en primer lugar a determinados criterios financieros tales como la limitación del endeudamiento público y el déficit público, e incluso la consecución del equilibrio presupuestario¹⁸. Por otro lado, esto lleva a que los Estados adopten un enfoque global, o incluso consolidado, de las finanzas públicas (Estado, entidades locales, organismos de la Seguridad Social).

En efecto, según el art. 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «se entenderá por público lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social». La

¹⁸ Cfr. M. BOUVIER, «La “règle d’or”: d’un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique?», en *Pouvoirs locaux*, núm. 95-2012.

situación financiera de los Estados se aprecia en función de los niveles de déficit y deuda globalmente considerados, lo que les mueve a controlar la gestión tanto del resultado final como de cada uno de los elementos que lo integran.

Este enfoque que vincula los tres grandes sectores de las finanzas públicas conduce igualmente a admitir que puedan establecerse compensaciones entre ellos o incluso que la debilidad de uno es susceptible de afectar al conjunto interdependiente que conforman. Esto inevitablemente lleva a pensar en el «riesgo potencial» que a nivel nacional pueden representar los miles de entidades locales, cuyas disparidades de riqueza, población y superficie pueden ser considerables. Ahora bien, esta misma preocupación puede existir en lo que se refiere a los Estados miembros de la Unión Europea, que también son muy heterogéneos. Esto es precisamente lo que justifica la necesidad de adoptar normas financieras públicas comunes e incluso procedimientos de coordinación, que van a afectar a la autonomía financiera de los Estados e inevitablemente también a la de las entidades locales.

2. Centralización frente a integración de los sistemas financieros públicos

Frente a una sociedad fragmentada en múltiples lugares de decisión, la respuesta puede consistir en una voluntad de regresar a un Estado intervencionista unificador y tutor de sus diversos componentes. Es un hecho que de la lectura de reflexiones, propuestas y puntos de vista sobre las respuestas que han de darse a la crisis, y después de años de retirada del Estado en favor del sector privado o del sector público local, se puede detectar en algunos una suerte de nostalgia de un Estado más presente y mejor equipado para hacer frente a las crisis. Se puede igualmente pensar que, para evitar semejante desorden en las finanzas públicas y, en consecuencia, cualquier riesgo de crisis, es suficiente instituir un control central a escala nacional, una regulación por arriba, lo que tendría por efecto reducir —o incluso suprimir— la autonomía financiera local. La misma lógica podría igualmente aplicarse al ámbito de la Unión Europea, teniendo en este caso como efecto la limitación de la autonomía financiera de los poderes políticos nacionales.

Sin embargo, también cabe una respuesta distinta, la cual, a pesar de no haber sido siempre expresamente conceptualizada, se manifiesta a través de decisiones políticas o económicas adoptadas por los dirigentes de los Estados o incluso de las instituciones europeas. Esta respuesta consiste en comprometerse con la reconstrucción de un sistema político y financiero que ha potenciado durante años la autonomía de sus actores y sus estructuras. No se trata de reconstruir el antiguo mundo, sino de integrar las autonomías en el seno de un mismo conjunto y de hacerlo sobre la base de una cultura compartida. Se trata de coordinar y de dar coherencia al sistema financiero público partiendo de su fragmentación y orientándolo hacia un control integrado¹⁹ desde el nivel más bajo al

¹⁹ Cfr. los tres informes publicados por FONDAFIP sobre esta cuestión: www.fondafip.org.

más elevado, considerando cada uno de dichos niveles como un centro cuyas decisiones dependen siempre de los otros en un sentido horizontal, vertical y transversal. Semejante organización no significa que solo se deba tener una única ley de presupuestos para los tres componentes de las finanzas públicas, sino que ha de existir coherencia interna en cada uno de ellos, entre ellos en el ámbito nacional, e igualmente entre países en el marco europeo. No obstante, se ha de aceptar que en este tipo de configuración los distintos actores, nacionales o locales, solo disponen de una autonomía relativa y, por tanto, limitada.

3. Una concepción integradora ya presente en las normas nacionales y europeas

Esta interpretación integradora y omnicomprensiva ha sido introducida en el art. 34 de la Constitución francesa mediante la reforma de 23 de julio de 2008, que establece que «las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas [...] definidas por las leyes de programación [que] se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas». Es importante subrayar que el control de las finanzas públicas que está en la base de este tipo de ley se concibe de forma global, ya que las leyes de programación toman en consideración los gastos y los ingresos del conjunto del sector público. Este texto rompe igualmente con la idea de que los actores y estructuras que componen el sistema financiero son independientes entre sí, o incluso antagónicos. Las orientaciones plurianuales a las que se ha hecho referencia se refieren al sistema financiero público en su totalidad y al equilibrio de las cuentas que han de deparar. Finalmente, más allá de los objetivos financieros inmediatos que se persiguen, este planteamiento muestra una transformación en profundidad del marco teórico en el que actualmente se conciben las instituciones.

En el mismo sentido, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado una Directiva, de 8 de noviembre de 2011, en la que se determinan las exigencias aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros²⁰. Esta cuestión ha sido también de gran actualidad desde la publicación de la directiva. Según el texto, los Estados miembros han de poner en práctica «mecanismos adecuados de coordinación entre todos los subsectores de sus administraciones públicas a fin de asegurar la cobertura exhaustiva y coherente de todos los subsectores en la planificación presupuestaria de las administraciones públicas, en las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, y en la elaboración de las previsiones presupuestarias»²¹.

²⁰ Directiva núm. 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

²¹ Un mecanismo puesto en práctica en el marco del art. 6 de la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas: «la ley de programación presenta de forma sincera las perspectivas de gastos, ingresos, saldo y endeudamiento de las administraciones públicas».

4. La paradoja de la presencia/ausencia de los presupuestos locales en la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012

Asimismo, en la línea del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria²², la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas²³ define la forma en la que la regla de oro, el equilibrio presupuestario, se ha de aplicar. Esta se inscribe igualmente en la lógica de Maastricht al centrarse en las administraciones públicas, tanto en las del Estado, como en las de las entidades locales y en los organismos de la Seguridad Social. Según su texto, «la ley de ejecución del presupuesto (*loi de règlement*)²⁴ debe incluir un artículo preliminar que presente un cuadro de síntesis relativo al saldo estructural y al saldo efectivo del conjunto de las administraciones públicas que resulte de la ejecución del ejercicio al que dicha ley se refiera».

5. Una limitación generalizada de la autonomía financiera de las instituciones públicas

Al fin y al cabo, junto con los problemas propios de cada país, la autonomía financiera local se enfrenta al imperativo de coherencia de las políticas financieras públicas de los Estados miembros de la Unión Europea, cuestión que conviene identificar claramente. Esto significa que se ha de constatar que asistimos al nacimiento de un modelo político caracterizado por la limitación de la autonomía financiera de las instituciones tradicionales, esto es, del Estado y de las entidades locales²⁵. Sin embargo, esto no de-

²² El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria fue firmado el 2 de marzo de 2012 por los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido y la República Checa.

²³ Art. 1: «Respecto del objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas previsto en el artículo 34 de la Constitución, la ley de programación de las finanzas públicas fija el objetivo a medio plazo de las Administraciones públicas mencionado en el artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 en Bruselas. Ella determina, a fin de realizar dicho objetivo a medio plazo y de acuerdo con lo estipulado en dicho tratado, las trayectorias de saldos estructurales y efectivos anuales sucesivos de las cuentas de las Administraciones públicas».

²⁴ La ley de ejecución del presupuesto (*loi de règlement*) forma parte de la categoría de «leyes presupuestarias» (*lois de finances*), junto con la ley de presupuestos iniciales (*loi de finances initiales*) y rectificativos (*rectificatifs*). En ella se informa acerca de la ejecución del presupuesto, sobre los ingresos y gastos que efectivamente se han realizado. Así, permite comparar lo que se había previsto en el presupuesto con lo que verdaderamente se ha realizado.

²⁵ Los últimos tiempos han estado marcados por medidas destinadas a lograr una mejor coordinación de las decisiones económicas y presupuestarias, no solo entre los países de la eurozona sino también del conjunto de Estados miembros. Ellas consisten en una reorganización que se plasma en medidas que refuerzan la supervisión presupuestaria; así, en particular, el «Semestre Europeo» obliga a los Estados a presentar sus programas nacionales en primavera, a continuación la Comisión presenta sus observaciones en junio, a fin de que los Gobiernos las integren en sus presupuestos para el año siguiente en el transcurso de la discusión parlamentaria de otoño. Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó el 12 de marzo de 2013, y el Consejo de la UE hizo lo

bería implicar automáticamente una transferencia de poder en favor de las instituciones europeas. De hecho, no debe perderse de vista que las decisiones financieras en el ámbito europeo están paralelamente constreñidas por reglas presupuestarias tan estrictas como las que han de respetar los Estados miembros. En realidad, y debido a la existencia de estas reglas, en todos los niveles de decisión financiera pública se encuentra limitada la autonomía financiera de los responsables políticos, sin perjuicio de las constricciones presupuestarias propias de cada institución.

6. «Cibernética financiera» o la nueva alianza de la política y las finanzas públicas

Así, progresivamente se va poniendo fin no solo a una determinada forma de llevar a cabo la gestión pública, sino también de concebir la política. No solo estamos asistiendo a un proceso de reformas técnicas y de normas estandarizadas de las finanzas públicas, sino que al mismo tiempo se está consolidando una nueva forma de tomar decisiones políticas, sobre el telón de fondo de ciertas preocupaciones centradas en las técnicas de gestión. Sin embargo, esta lógica gestora enmascara la lógica política incipiente, con el riesgo de que la ausencia de control del proceso político permita instalar un sistema de poderes que se presente como una especie de «cibernética financiera»²⁶.

Asimismo se ha de subrayar que, en semejante marco, el desafío a la coherencia se sitúa en un doble plano. Se trata en primer lugar de la coherencia de las finanzas públicas en el seno del Estado; en segundo lugar, la coherencia de las finanzas públicas de los diferentes países miembros de la Unión Europea, en particular de aquellos que forman parte de la eurozona. Un desafío de esta magnitud nos remite en todo caso a la cuestión igualmente esencial de la organización de una nueva alianza entre poder político y finanzas públicas. Dicho de otra manera, se trata de fundar un nuevo orden financiero y político.

V. CONCLUSIÓN: UN NUEVO ORDEN FINANCIERO Y POLÍTICO

Como se ha dicho, ya no cabe concebir de forma aislada las diversas instituciones, públicas o privadas, que integran una sociedad. Igualmente resulta indispensable identificar el desajuste que existe entre el contexto actual y las instituciones administrativas y políticas que se concibieron y se establecieron, en su tiempo, por la necesidad de separar los actores y las estructuras, así como por una visión vertical del proceso de decisión.

propio el 13 de mayo, dos reglamentos, denominados «*two-pack*», que reforzaron las medidas de disciplina presupuestaria. De acuerdo con el primero de ellos, un Estado que presente graves desequilibrios financieros puede ser puesto bajo supervisión. En cuanto al segundo, establece la obligación de que los Estados transmitan a la Comisión sus proyectos de leyes de presupuestos antes del 15 de octubre, así como la posibilidad de que la Comisión solicite una revisión de dichos proyectos antes de que sean examinados por los respectivos parlamentos.

²⁶ Cfr. M. BOUVIER *et al.*, *Manuel de Finances publiques*, *op. cit.*

Semejante forma de pensar y actuar ya no basta para gobernar una sociedad que se ha vuelto cada vez más compleja, diversificada e interactiva, bajo la presión de múltiples factores como, por ejemplo, la globalización de los intercambios o la explosión de las nuevas tecnologías. Más aún, es un hecho fácilmente observable que existe una multiplicación del poder financiero, que se ha visto amplificada por un avance de ese poder fuera de las fronteras del espacio público, lo que, por otra parte, puede conducir a que nos interroguemos acerca de la delimitación del perímetro del sector público²⁷.

En definitiva, las evoluciones actuales han deparado que nos enfrentemos a un conjunto complejo que responde a una racionalidad múltiple, de cuya coherencia global se puede dudar y, por tanto, también de la capacidad para dirigirlo. Pues bien, en un momento en el que una estrategia financiera resulta indispensable para controlar un déficit y una deuda públicos capaces de poner en cuestión el equilibrio de nuestras sociedades, es crucial compartir la información y crear un lugar de coordinación de las decisiones. Sin embargo, no se trata de volver al Estado centralizado; no se trataría tampoco de dejar desarrollarse hasta el infinito a los poderes autónomos, horizontales, e instaurar finalmente un neofeudalismo. El camino es pues angosto, ya que se debe formalizar un sistema transversal que asocie la unidad y la diversidad²⁸.

No se ha de olvidar que las instituciones sólidas son indispensables para el buen funcionamiento de una sociedad, que ellas son el marco general de acción de todas las actividades económicas y sociales y que, en consecuencia, no se trata de debilitar el Estado sino de organizarlo de manera distinta, tanto en el plano vertical como horizontal. De acuerdo con esta lógica se construyen, sobre la base de numerosas sinergias, las redes financieras públicas que, si se miran de cerca, han abrazado perfectamente la complejidad, esto es, la multiplicidad y la interactividad de los actores públicos y privados. Igualmente este orden está llamado a convertirse, en los próximos años, en el fermento, en la estructura o, mejor aún, en la matriz de una refundación del Estado²⁹. Finalmente, no debe extrañarnos que la historia haya mostrado en varias ocasiones que las finanzas públicas representan un papel fundamental en el desencadenamiento de las profundas transformaciones, e incluso de las revoluciones que han conocido las sociedades.

No obstante, la distribución actual de los poderes políticos no refleja la complejidad del poder financiero. Mejor dicho, no tiene en cuenta el hecho de que este poder se difunde en el seno de los diferentes poderes bajo la apariencia de una simple competencia financiera. Se puede decir que, de hecho, el poder financiero es el armazón, indistinguible a primera vista, de los poderes políticos. Y su multiplicación incontrolada genera

²⁷ Cfr. M. BOUVIER, «Les normes financières publiques internationales: quelle légitimité?», *RFFP*, núm. 119-2012.

²⁸ Respecto de la búsqueda de una organización política que asocie unidad y diversidad, cfr. M. BOUVIER, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986.

²⁹ Cfr. *RFFP*, núm. 124-2013: «Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et refondation de l'État».

una parálisis de estos últimos que se traduce en la incapacidad para atajar la crisis de las finanzas públicas.

Por tanto, en nuestra opinión un modelo político que ha quedado inadaptado y que está puesto en cuestión no puede tomar una nueva forma sino inscribiéndose en un proceso que busque la coherencia del sistema financiero público. Ciertamente, ningún texto jurídico ni ningún mecanismo institucional o de gestión existentes responden directamente a esta necesidad. No obstante, las premisas para una evolución semejante ya están presentes. Ya existe una especie de coherencia aún «embrionaria»³⁰, es decir, informal. Ahora se trata de darle una forma objetiva.

Por último, la problemática pendiente respecto de la autonomía financiera local, como también respecto de la de los Estados, es de orden político, ya que se refiere al equilibrio de poderes en el seno de los Estados que pertenecen a regiones económicas y monetarias dotadas de un sistema de supervisión multilateral de las finanzas públicas, como es el caso de la UE³¹. Así, la cuestión fundamental no se decidirá únicamente en el ámbito de las técnicas financieras o fiscales sino también en el terreno institucional. Hay que conceptualizar y construir un nuevo orden político. En todo caso, como se ha visto, ya no estamos en la época del éxito de la autonomía financiera local que conocieron los mandatarios locales de la década de 1980, época de oro de la descentralización, a pesar de que el desarrollo de las metrópolis obligue a introducir una nueva lógica y a replantear esta cuestión³².

³⁰ Según la expresión de R. CAILLOIS, *Cohérences aventureuses*, Gallimard, 1976.

³¹ Cfr. M. BOUVIER, «Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique», *RFFP*, núm. 74-2001.

³² Cfr. M. BOUVIER, «La métropole: avant-garde d'un nouveau modèle économique et politique», *RFFP*, núm. 132, noviembre de 2015.