

A reforma da Administración local, unha oportunidade perdida

La reforma de la Administración
local, una oportunidad perdida

The reform of the local
Administration, a lost opportunity

47
Regap

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

Departamento de Economía Aplicada y IDEGA
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
xoaquin.fernandez@usc.es

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Índice: 1 Una reforma necesaria, pero mal enfocada. 2 La reforma no es urgente. 3 La reforma parte de una concepción equivocada de la ineficiencia municipal. 4 La reforma opta por soluciones escasamente eficientes y de menor calidad democrática. 5 La reforma parte de una concepción homogeneizadora.

1 Una reforma necesaria, pero mal enfocada

Está en marcha una reforma en profundidad del nivel local, a través del proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Este trabajo se centra en una evaluación preliminar de las novedades que supone, desde una perspectiva económica pero que, necesariamente, transitará por un territorio más político, como complemento.

La reforma de la legislación básica local es necesaria. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tiene casi treinta años de vigencia. Más allá de la introducción del régimen específico de las ciudades de gran población, permanecen incambiados aspectos estructurales decisivos, a pesar de la madurez del sistema autonómico, la transformación en las pautas de localización de la población y la actividad (urbanización y desruralización intensa, desbordamiento metropolitano), con cambios tecnológicos y de infraestructura que fomentan y facilitan la movilidad y la conexión, o la modernización de la sociedad (más servicios y de mayor calidad, con participación y transparencia).

Una reforma en profundidad del nivel local de gobierno, que abarcara la adecuación de lo institucional a lo funcional, la clarificación de las competencias o la promoción de la eficiencia administrativa y la mejora de la calidad democrática, sería útil.

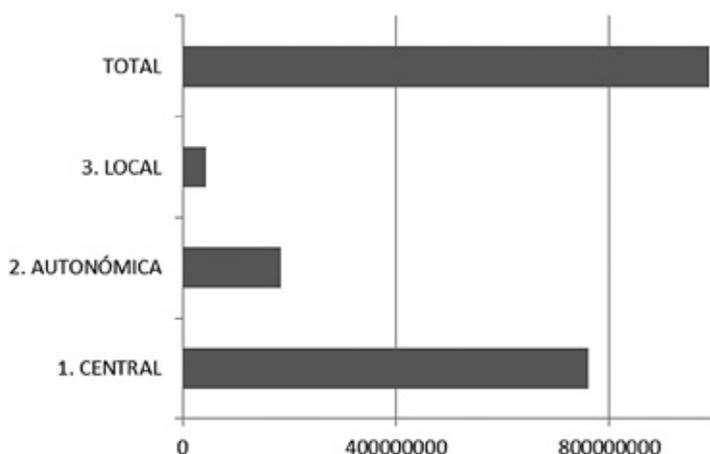
Sin embargo, se trata de una oportunidad perdida. La reforma presenta algunos aspectos positivos. Por ejemplo, la reordenación del sector empresarial local o el control de los sueldos de los cargos políticos y del personal eventual —aunque me temo que los resultados serán mucho menos favorables que los previstos—.

Pero la evaluación global es negativa, por cuanto la reforma parte de un diagnóstico equivocado, por simple, a partir de apriorismos escasamente fundamentados, e ignora una evaluación rigurosa de las necesidades y dificultades; porque descuida la calidad democrática de las soluciones, cayendo en el arbitrio y abriéndose a un territorio arriesgado; porque, deseando ser economicista, desdeña la información económica de más calidad. En síntesis, prima la urgencia de cambiar algo sobre el esfuerzo de cambiar para durar (lo que implicaría un consenso amplio a varios niveles y por lo tanto un delicado ejercicio de artesanía política);

2 La reforma no es urgente

La reforma se fundamenta en los principios de estabilidad presupuestaria, suostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos. Pero los gobiernos locales de los que se presume la ineficiencia (los menores en población) no son productores de deuda. De los 1.000 millones de euros de deuda pública, sólo un 4.3% corresponde al nivel local (para una proporción del gasto muy superior). De los 35 mil millones que corresponden a los ayuntamientos, sólo el ayuntamiento de Madrid supone un 20% del total; dos tercios de los pasivos corresponden a los 100 primeros ayuntamientos y más de un 90% a los 1.000 primeros ayuntamientos más endeudados. Por lo tanto, más de 7.000 ayuntamientos, los de menor dimensión demográfica, absorben menos de un 10% de la deuda municipal (un 0.4% de la deuda pública española). Hay 3.000 administraciones locales, en una proporción elevadísima los de menor población, sin deuda.

Gráfico 1. Deuda por niveles de la Administración
31 de diciembre de 2012 - Miles de euros



Por tener una referencia más próxima: todos los ayuntamientos y las diputaciones de Galicia asumen de modo aglutinado una deuda que es una décima parte de la del ayuntamiento de Madrid....

Si la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera es el objetivo de la reforma, ésta está mal orientada: esta cuestión interpela escasamente al nivel local, y, dentro de éste, debería dirigirse hacia los mayores ayuntamientos (sólo algunos de ellos) y las diputaciones. Controlar el despilfarro y limitar el endeudamiento excesivo son fines que compartimos. En vez de aplicar recetas genéricas, con consecuencias negativas, ensayemos en el plano local una terapia orientada y precisa.

El Ministerio de Hacienda prevé un ahorro de 7129 millones de euros entre 2013 y 2015 —una cifra muy respetable: supone aproximadamente un 10% del gasto local total en España—, de las que un 31% corresponde a la “clarificación de competencias”, un 46% a la “eliminación de duplicidades” y un 19.6% a la “redimensión del sector público local”.

Evitemos enjuiciar de momento esas cifras. Tan sólo diremos que un informe del Instituto de Estudios Fiscales, sin fecha ni firma, reduce el ahorro potencial a 3.900 millones. Luego veremos que una parte del mismo no está asociado a los factores indicados por los redactores del proyecto. Limitémonos sólo a indicar que suponen una transformación de enorme envergadura del sector público local para la que, sin duda, es preciso un período de tiempo considerablemente más dilatado del previsto en el proyecto de reforma. Por ejemplo, por la existencia de contratos para la prestación de servicios que convendrá respetar; o de puestos de trabajo cubiertos por funcionarios, con dificultades de ajuste a corto plazo.

En suma, la reforma propuesta presenta una manifiesta inadecuación entre medios y fines así como una previsión de ahorro excesivamente optimista.

3 La reforma parte de una concepción equivocada de la ineficiencia municipal

La reforma parte de un concepto central, el **coste estándar de los servicios**. Concepto que sirve para determinar la ineficiencia municipal y autorizar medidas de intervención, para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, o de pérdida de capacidad, para los de 5 a 20.000. Y que será definido mediante Decreto por el Gobierno.

Puede ocasionar una convulsión profunda en el mapa municipal, a partir, como trataremos de argumentar, de una concepción errónea. El gobierno aduce que el coste por habitante de los servicios municipales se relaciona inversamente con la dimensión municipal por el efecto de las “economías de escalera”. Considera, a partir de la nota del IEF, que el coste por habitante de los servicios obligatorios comunes es de 438 euros/habitante y año para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes mientras que es de 256 euros/hab./año para los de más de 50.000 habitantes (182 euros/hab./año de diferencia). Con estas cifras, el ahorro ocasionado al pasar a prestar servicios entidades más grandes sería en España de 514 millones de euros por año. Ofrezcamos datos para un servicio en particular, retirados del estudio indicado: el de mantenimiento de vías públicas. El gasto sería de 157 euros/habitante/año en los ayuntamientos más pequeños, y de 59 euros en los más grandes: 100 euros de diferencia, un 55% del total, se derivase del mayor coste de este servicio.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Dejamos de lado múltiples problemas metodológicos relacionados con este concepto y su medición. Centrémonos en dos cuestiones esenciales:

Primero, como el ejemplo ilustra, la clave de la eficiencia no está en las economías de escalera. Está en las economías de densidad. Existirían economías de escalera si mantener 2.000 km de vías costase menos que mantener 200 km, para una idéntica densidad de población. Seguramente es así, pero de modo limitado. La clave del ahorro en el gasto por habitante (que es lo que destaca el gobierno en apoyo de su proyecto de reforma) está en las economías de densidad: la concentración de la población en el territorio hace más económicos los servicios públicos, lo que resulta especialmente relevante cuando, como sucede en el ámbito municipal, los servicios están estrechamente vinculados al espacio físico (redes que se despliegan en el mismo, como alumbrado, agua, saneamiento, incluso recogida de basuras o mantenimiento de vías públicas,...) Pero, de ser esto así, la solución no está en concentrar el aparato administrativo (los ayuntamientos); con eso no se soluciona nada... a no ser que se supriman esos servicios que operan en áreas de baja densidad de población. Pero para eso habría que concentrar la población o bien dejarse sin servicios

Pero, ¿no hay deseconomías de escalera en los ayuntamientos más pequeños? La respuesta tiene que ser afirmativa. Algunos estudios empíricos indican que son relativamente importantes hasta los 5.000 habitantes; y que tienen una singular importancia en la función (1), Servicios generales, normalmente de carácter administrativo. Con datos de 2010 el gasto en euros/habitante en esta función es un 60% superior en los ayuntamientos más pequeños que en los más grandes (alrededor de 60 euros más al año). ¿Cómo se reduce el gasto en esta función? Básicamente, por medio de una reducción del número de unidades administrativas (fusión de ayuntamientos). Pero el proyecto de reforma apuesta por mantener las unidades administrativas menores (y su aparato administrativo), sólo que con los servicios prestados por las diputaciones provinciales. Esta es una de las grandes oportunidades perdidas, pues posiblemente la reforma aumente los costes de transacción, por su barroquismo, incrementando el gasto improductivo local.

En segundo lugar, el propio concepto de coste estándar es peligroso para la autonomía local —cuando se utiliza como indicador de ineficiencia—. La vida local es sinónimo de diversidad, experimentación y autonomía. Autonomía para decidir el nivel adecuado de ingresos y gastos. Una población de mayor nivel de renta puede demandar más bienes públicos (o iguales bienes públicos de mayor calidad) y estar dispuesta a pagar por ellos unos impuestos y tasas más altos. El coste estándar, si no tiene el cuidado de discriminar por niveles de calidad, señalaría ineficiencia donde sólo hay una demanda diferente. Pensemos, por ejemplo, en un sistema de selección y reciclaje de residuos más sofisticado; o una opción clara por elevar la dotación de zonas verdes que eleva la superficie de parque por habitante a un coste mayor...

Pero además es un concepto especialmente mal indicado para captar la multiplicidad de las situaciones: ayuntamientos turísticos o universitarios, de elevada población flotante, que producen más toneladas de residuos, consumen más agua y generan más m³ de aguas residuales por habitante: ¿es esto indicador de ineficiencia? No pasaría nada si no fuera que sobre esta base la reforma legal contempla la intervención del ayuntamiento más gastador, sin tener en cuenta sus especificidades.

4 La reforma opta por soluciones escasamente eficientes y de menor calidad democrática

Como ya hemos señalado, la reforma prevé el mantenimiento de la estructura institucional actual: una planta municipal hipertrofiada y dos niveles (el municipal y el provincial) en el ámbito local, por más que fomente la reducción de las estructuras intermunicipales voluntarias (mancomunidades, comarcas, consorcios,...).

Esta solución puede llegar a disociar, con amplitud hoy no determinada, la representación de la gestión. Se mantendrán las estructuras políticas (alcaldes, concejales,...), con un aparato administrativo general, y se trasladarán las capacidades de gestión al ámbito provincial, por vías coactivas o voluntarias. Esta vía induce la creación de espacios de representación política democrática desprovistos de capacidad de gestión mientras configura espacios de gestión sin instrumentos de control democrático.

Los cargos electos de los ayuntamientos desapoderados quedan convertidos en meros intermediarios, mientras las diputaciones asumen responsabilidades sin estar sometidas a un control democrático directo. Son ya en la actualidad organismos de baja calidad democrática, y con fuertes incentivos para la ineficiencia global, más allá de la gestión más o menos acertada de algunos servicios, por la menor transparencia, control y responsabilidad. Estos problemas se agudizan con la reforma, que distancia a los ciudadanos de los lugares donde se puede dar solución a sus demandas.

La reforma actúa así sobre ámbitos donde las economías de escalera no son importantes y deja fuera otros en los que sí lo son. Una solución barroca, ineficiente y de difícil aplicación.

Sería posible compatibilizar mejor eficiencia y democracia? La "estrategia del norte de Europa", aplicada en países como Dinamarca, Suecia o Alemania indica cómo actuar, con dos ejes centrales.

El primer eje, la promoción de la fusión de ayuntamientos, ensayando inicialmente una vía voluntaria, incentivada con decisión. A la que podría ayudar la administración central colocando en la legislación básica una referencia de obligado cumplimiento al cabo de un período de tiempo corto (¿mínimo de 2.000 habitantes para un ayuntamiento después de cinco años?). E que debería desembocar en una vía forzosa al término de ese período transitorio. Dejando a las comunidades autónomas una amplia competencia en la determinación de los ritmos y características del proceso. Este vector de actuación produciría ayuntamientos más fuertes y de mayor superficie y habitantes, susceptibles de descentralización.

El segundo eje de la estrategia consistiría en la eliminación de la obligatoriedad del nivel provincial. Las diputaciones se convertirían en una opción autonómica. Las comunidades autónomas tendrían la opción de hacerlas desaparecer, mantenerlas o transformarlas. Por ejemplo, utilizando este nivel local superior para dar una solución, que no está en la ley, a los dilemas metropolitanos.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

5 La reforma parte de una concepción homogeneizadora

La norma opta por soluciones homogéneas para toda España, recortando el campo de acción de las comunidades autónomas para recentralizar competencias. Esta opción choca con las experiencias de países europeos más desarrollados de fasquía federal (Alemania, Bélgica), en los que los niveles intermedios (CCAA en España) son competentes en el diseño, regulación y control del ámbito local, a partir de unas bases y derechos democráticos comunes mínimos. La alternativa descentralizadora facilita la mejor adecuación y respeto a las diferencias; así como la innovación institucional y la competencia entre unidades administrativas que experimentan soluciones. Con la imposición de la homogeneización estamos coartando los efectos dinámicos más benéficos del modelo descentralizado (adaptación a preferencias diversas y movilidad de los individuos para elegir la opción más acorde con sus demandas).

La opción recentralizadora colisiona con la propia situación española, en varios planos. En el nivel local intermedio ya existen múltiples soluciones en España. Desde las CCAA uniprovinciales (por cierto, ¿asumirán aquí las CCAA las competencias municipales?; ¿serán sometidas a debate en las asambleas de la CA?) a las soluciones insulares (Cabildos y Consejos, que fragmentan la representación de las provincias) o forales (con un reforzamiento muy intenso del nivel provincial en el País Vasco). Querer verter en un molde común la diversidad ya existente augura tensiones y dificultades para un resultado que en el mejor de los casos es extremadamente limitado.

Pero también existen fricciones en el plano legal. A día de hoy existen diversos niveles competenciales de las comunidades autónomas en el ámbito local; y las comunidades autónomas han ejercido esas competencias para producir regulaciones no coincidentes. Por ejemplo, en la determinación de las competencias propias de los ayuntamientos y de las comunidades. Algunas de entre ellas trasladaron al ámbito local, por delegación, competencias que la reforma prohíbe a los ayuntamientos. Esta constatación indica la dificultad de que prospere una delimitación rígida y uniforme de las competencias propias de los ayuntamientos por medio de la legislación básica.