

# A reforma da Administración local en España: unha alternativa financeira á crise

## La reforma de la Administración local en España: una alternativa financiera a la crisis

### Reform of local Administration in Spain: an alternative financial crisis

M. OCTAVIO DEL CAMPO VILLARES

Profesor doctor del Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidade da Coruña (Galicia, España)  
moctadcv@udc.es

FRANCISCO J. FERREIRO SEOANE

Profesor doctor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
franciscojesus.ferreiro@usc.es

J. VENANCIO SALCINES CRISTAL

Profesor titular del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad da Coruña y Presidente de la Escuela de Finanzas da Coruña (Galicia, España)  
jvsc@udc.es

Recibido: 22/01/2015 | Aceptado: 22/04/2015



Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

**Resumo:** *As Corporacións Locais en España exercen un papel cada vez maior na prestación dos servizos básicos, ademais de estruturar o noso sistema político, unha realidade que exige uns crecentes recursos económicos. Isto fai necesario estabilizar as finanzas locais, sendo a tal obxecto a reestruturación da Administración Local unha alternativa hasta agora non tratada. Nesta liña, o traballo presentado avalía a dispersión institucional e xeográfica da Administración Local, relacionando a poboación co goberno local paralelo e tamaño municipal. Obtendo unha medida do grado de burocracia administrativa local per cápita. Véndose concluído esta visión coa consideración de dous factores que emerxen con forza e facilitan este cambio na organización pública local: unha demanda cidadán, apelando a unha maior eficiencia e rendición de contas; e a consideración das novas tecnoloxías facilitando a redución deste nivel administrativo.*

**Palabras clave:** *Administración pública, cidadán, contribuínte, finanzas públicas, servizos públicos e reforma administrativa.*

**Resumen:** *Las Corporaciones Locales en España ejercen un papel creciente en la prestación de servicios básicos además de vertebrar nuestro sistema político, realidad que demanda unos recursos económicos crecientes. Ello, hace necesario sanear las finanzas locales, siendo a tal objeto la reestructuración de la Administración Local una alternativa hasta el momento apenas considerada. En esta línea, el trabajo presentado, evalúa la dispersión institucional y geográfica de la Administración Local, relacionando la población con la Administración Local paralela y el tamaño municipal. Obteniendo una medida del grado de burocratización administrativa local per cápita. Viéndose completada esta visión con la consideración de dos factores que irrumpen con fuerza para facilitar ese cambio en la organización pública local: una demanda ciudadana que, reclama una mayor eficiencia y responsabilidad pública; y la consideración de que las nuevas tecnologías facilitan el adelgazamiento de este nivel administrativo.*

**Palabras clave:** *Administración Pública, Ciudadano, Contribuyente, Finanzas Públicas, Servicios Públicos y Reforma Administrativa.*

**Abstract:** *Local Corporations in Spain have an increasing role in the provision of basic services besides being essential for our political system. It is a reality which demands increasing economic resources. That makes necessary to balance local finances being the restructuring of the Local Administration an alternative barely considered at the moment. In this line, the presented work evaluates the institutional and geographical dispersion of the Local Administration relating the population to the Local Administration and the municipal size. It is obtained a measure of the degree of the local administrative bureaucratisation per capita. We have completed this vision considering two factors that barge in to facilitate that change in the local public organization: a citizen demand that claims higher efficiency and public responsibility; and the consideration that new technologies facilitate the thinning of the administrative level.*

**Key words:** *Public Administration, Citizen, Taxpayer, Public Finance, Public Services and Administrative Reform.*

**Índice:** *1 Introducción. 2 Bases para la reforma de la Administración local. 2.1 Actuación y evolución de la actividad de la Administración Local en España. 2.2 La Administración Pública en España: ámbito y estructura. 2.2.1 Marco de actuación del Sector Público. 2.2.2 Estructura y funciones. 3 Las finanzas de las Haciendas Locales: el déficit local en un entorno de crisis. 4 La complejidad de la Administración Territorial en España. 4.1 La organización paralela dependiente. La Para-Administración. 4.2 La dispersión micro-municipal. Una medida para su reforma. 5. Racionalización y modernización administrativa: un cambio a la vez cultural y organizativo. 5.1 Una nueva relación ciudadano - Administración. La Gestión Pública. 5.2 La modernidad técnica administrativa. Un servicio público. 6 Consideraciones y valoraciones. 7 Bibliografía.*

## 1 Introducción

Ante una situación socioeconómica tan compleja como la que vivimos, marcada por una general y profunda crisis así como la revisión de principios fundamentales bajo los que hasta el momento se venía rigiendo nuestra sociedad, se convierte en una necesidad y una prioridad el ajustar las finanzas de todos los agentes económicos. Siendo en este contexto de búsqueda de alternativas financieras donde se enmarca este trabajo, dirigido a ofrecer un marco alternativo a la hora de alcanzar el deseado y necesario equilibrio de las cuentas de las Corporaciones Locales (CL en adelante).

Equilibrio, sin el cual sería imposible garantizar la provisión de los servicios públicos locales: alumbrado público, asistenciales, recogida selectiva de residuos, seguridad y protección ciudadana, suministro de agua, urbanismo, etc. los cuales son responsabilidad principal de las CL. Siendo al objeto un hecho contrastado, el que en muchos casos no basta con actuar sobre las partidas que integran los programas de ingresos y gastos públicos, sino que es preciso ir un paso más allá y abordar el tema de la eficiencia de la propia estructura administrativa, es decir, si esta es la más adecuada en relación al objetivo de prestación eficiente de los servicios públicos locales.

En consecuencia, sí queremos garantizar la estabilidad presupuestaria de las Haciendas Locales, es necesario afinar el modelo de provisión de los servicios públicos bajo un doble objetivo: eficacia y flexibilidad. Para ello, a continuación abordaremos el estudio de una reforma ordenada de la Administración Local (AL en adelante) como alternativa de reducción del Gasto Público; y que además cuenta con la ventaja de no atacar directamente al Estado del Bienestar. Se busca alcanzar una estructura pública capaz, eficiente y flexible en su quehacer, para con ello fortalecer el actual sistema de provisión pública. Así pues, y atendiendo al objeto de nuestro trabajo: *la reforma administrativa local en España como una alternativa*

para la consecución del equilibrio de las cuentas públicas, hemos estructurado este, en los siguientes apartados:

En el primero, se aborda la evolución de la actividad ejercida y las formas procedimentales seguidas por las CL en España, dándonos pie acerca de la necesidad de reformar la Administración en general y la local en particular, y junto a ello se presenta la estructura del Sector Público español, como referencia a la hora de identificar dónde y qué reestructurar. En un segundo punto, se contextualiza la situación financiera de las CL en el contexto socioeconómico actual, de crisis y déficits públicos. En un tercer apartado, se estudia la medida de los dos ámbitos más comunes a la hora de plantear una reforma de la AL: su “administración paralela/dependiente” y el micro tamaño poblacional de gran parte de los municipios en España. En cuarto lugar, se introducen dos cuestiones que impulsan la necesidad de reformar la Administración: la creciente demanda ciudadana en aras de una mayor responsabilidad pública y una gestión pública más eficiente, y la apreciación de que el desarrollo tecnológico es un instrumento clave de una gestión pública más barata y útil para el ciudadano, aspectos ambos que contribuirán a la defensa de una reforma administrativa adecuada a los cambios espaciales acaecidos: despoblamiento y urbanismo. Concluyendo con una valoración general acerca de la posibilidad de que una reforma de la AL sea una alternativa válida para sanear sus finanzas y mantener los actuales niveles de prestación pública local.

## 2 Bases para la reforma de la Administración local

### 2.1 Actuación y evolución de la actividad de la Administración Local en España

En el devenir de nuestra democracia, las Administraciones Territoriales y en especial las CL: Provincias (Diputaciones) y Municipios (Ayuntamientos) han experimentado grandes cambios en dos sentidos:

- a. En cuanto a la gama de servicios prestados;
- b. Y al volumen de recursos gestionados: financieros, físicos y humanos.

Siendo en ambos casos la nota común la de una expansión constante y progresiva. Frente a ello, el Estado se presenta a la vez como un director de la actividad pública demasiado grande y pesado a la hora de atender problemas cotidianos como: la limpieza viaria, alumbrado público, asistencia social, protección civil, saneamiento, educación pre-obligatoria, conservación ambiental, pero a la vez demasiado pequeño para responder a grandes problemas a los que debe enfrentarse la compleja y globalizada sociedad moderna. Realidad que, se manifiesta en su pérdida de poder frente a espacios supranacionales e instituciones de mercado que rigen los mecanismos que aseguran el cumplimiento de las transacciones comerciales y fortalecen la creación de valores sociales (Dussauge, 2009; Arellano y Lepore, 2009).

En este contexto, los gobiernos locales se vieron obligados a hacer frente a un sinfín de déficits de convivencia ciudadana, los cuales es preciso atender al objeto de vertebrar y facilitar la cohesión social (Jiménez *et al*, 2003; Rodríguez, 2011). Y es en este papel cohesionador (art. 137 de la Constitución) donde las CL tienen un protagonismo creciente, puesto de relieve en la exigencia de nuevos y costosos equipamientos, infraestructuras y servicios, lo que incrementó

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

su necesidad financiera. Pero es que, además este crecimiento de la actividad municipal se vio reforzado por otros factores (De la Mora, 1997; Cabannes, 1999; Garcés *et al*, 2008):

- a. El crecimiento y modernización del país, hizo que las CL quisieran equipararse en competencias a las de países más avanzados del entorno, acometiendo actuaciones por encima de sus posibilidades.
- b. El sistema democrático exige más acercamiento de la Administración al administrado —ciudadano—, y en este sentido los Ayuntamientos actúan, no sólo como Administración finalista ante la demanda ciudadana sino que llegan a asumir competencias no propias por razón de su proximidad.
- c. El “interés” del Ayuntamiento por satisfacer las demandas vecinales provocó como si de una reacción en cadena se tratase, un aumento en el nivel de exigencia (demanda) ciudadana, generando un proceso circular de crecimiento sostenido en la demanda de nuevos servicios públicos sobre todo municipales.

Como consecuencia de todo ello, el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, acaba interviniendo en todos los ámbitos sociales. Por ello, podemos decir que, los Ayuntamientos en España han pasado de ser agentes reguladores de la convivencia ciudadana a proveedores principales de servicios. Sin embargo, y pese a este proceso de cambio y crecimiento de la actividad local en España, escasa ha sido su repercusión en los métodos y formas de gestión empleados por este nivel de la Administración (Rodríguez, 2004; Garcés *et al*, 2008), sus procesos y sistemas siguen unas estructuras propias de épocas pre-democráticas.

Así es que, la AL en España, tiene pendiente un proceso de modernización integral: organizativo, técnico y sobre todo cultural, el cual debería allanar el camino para salir de esa situación de “estrés fiscal” (Álvarez *et al*, 1998; Ramió y Salvador, 2012) que caracteriza a nuestra AL y que se plasma en la realidad de una “perpetua insuficiencia financiera frente a una desbordante atención de funciones y servicios”. Proceso de reestructuración administrativa que cabe acometerse a través de dos vías principales:

1. Introducir en la Administración, técnicas de gestión privadas. De la norma administrativa a la gestión (prioridad de servicio público) de los recursos y servicios públicos (Ramíó, 2009; Bel, 2011; Del Campo y Ferreiro, 2012).
2. Introducir al sector privado en la prestación de ciertos servicios públicos. Una gestión indirecta de los servicios públicos, externalizar su gestión (Soria, 1997; Bel, 2011), que no su provisión, la cual seguiría siendo de titularidad pública, al ámbito privado se traslada sólo la prestación del servicio<sup>1</sup>.

En cuanto al primer punto, la introducción de técnicas de gestión propias del sector privado, debidamente adaptadas, cabe aplicarlas en:

---

1 En los últimos tiempos aparece con fuerza una nueva dinámica caracterizada porque ciertos servicios públicos los ofrecen organizaciones privadas con (empresas) o sin (fundaciones, ONGs) ánimo de lucro prestadoras de servicios públicos; es lo que se conoce como la Administración paralela (Ramíó, 2009).

- a. Una oferta de servicios avanzada (De la Mora, 1997) y precedida de un amplio y hondo conocimiento de las necesidades y expectativas del ciudadano, así como del grado de aceptación y uso de los servicios ya ofertados.
- b. El marketing y promoción de los servicios prestados (Dussauge, 2009; Ramió, 2009). No pocas son, las poblaciones donde sus ciudadanos tienen un vago conocimiento de los servicios puestos a su disposición por el Ayuntamiento.
- c. La gestión interna (CPRI, 2005; Del Campo y Ferreiro, 2012), donde existe una muy baja integración de los sistemas de información analíticos, de métodos de trabajo documentados y una indocumentación de los procesos implantados.

En lo que respecta a la introducción del sector privado en la gestión de los servicios públicos locales, si bien nuestra AL comienza a emplear fórmulas de gestión indirecta, la corta experiencia muestra la necesidad de perfeccionar y seleccionar con rigor tales procedimientos al objeto de evitar insatisfacciones. Siendo paso previo distinguir lo que desde la perspectiva de la Hacienda Pública se entiende por provisión de bienes y servicios públicos y lo que es la prestación de estos, recayendo sobre esta distinción gran parte del debate sobre la modernización en la gestión pública (Soria, 1997; Bel, 2011). Mientras que, la provisión del servicio se refiere a su titularidad, a la garantía pública en la cobertura universal de un servicio concreto, la prestación se refiere a las vías y procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo la provisión del mismo.

Sin embargo, y aunque la externalización de ciertos servicios públicos es una opción a la hora de mejorar la calidad y eficiencia de los mismos, en ocasiones se emplea para “olvidar” otra vía de actuación: *optimizar el funcionamiento en sí mismo de las organizaciones públicas*. Introducir técnicas de gestión eficientes en la Administración, sin afectar ello a la provisión o prestación directa del servicio público (Ramió 2009; Bell, 2011; Del Campo y Ferreiro, 2012). En esta línea, incluso cabe ver la externalización de los servicios públicos como el fracaso de las organizaciones públicas al no conseguir prestar servicios de calidad de forma eficaz y eficiente dadas las limitaciones con que cuenta la gestión burocrática de lo público<sup>2</sup> (Ramió, 2009).

A continuación, y antes de profundizar en el marco administrativo de referencia así como en los aspectos susceptibles de reforma de la AL en España, debemos presentar la estructura y composición del Sector Público español, sobre la base de su funcionalidad.

## 2.2 La Administración pública en España: ámbito y estructura

### 2.2.1 Marco de actuación del Sector Público

La actividad económica en España se ejerce bajo el marco de una economía mixta de mercado, como recoge la Constitución. Donde, se reconoce la libertad de empresa junto a la intervención de los poderes públicos a la hora de garantizar y proteger el ejercicio y defensa de la productividad. Así, se reconoce de forma explícita la iniciativa pública (art. 128 de la

2 El cumplimiento del Derecho Administrativo conlleva la atención de considerables rigideces tanto en materia de contratación como de gestión pública, unido al problema de identidad y costumbre social tan arraigados.

Constitución) en el conjunto de la actividad económica, hasta reservándose la posibilidad de controlar, intervenir recursos, fijar niveles de producción y atribuirse servicios esenciales si el interés general lo aconseja. De todo ello se deduce que las instituciones que ejercen la actividad pública no son ni pocas ni homogéneas.

Es por ello que, en la tabla 1 se recogen ordenados todos los agentes que participan en la actividad económica, bajo la clasificación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), donde cada agente interviniente se ordena atendiendo al doble criterio de función y financiación (López y Utrilla, 1992) y donde a excepción de las Administraciones Públicas y los hogares, donde las primeras sólo pueden ser economía pública y los segundos economía privada, los demás sectores admiten la doble titularidad privada vs pública. Por tanto, múltiples son las áreas de intervención pública más allá de la gobernación o la dirección de la actividad socioeconómica de un país.

Tabla 1. Sectores intervinientes en la Actividad Económica (SEC)

Sector	Función	Financiación
Sociedades o entidades no financieras	Producir bienes y servicios no destinados a la venta comercial	Ingresos derivados de la venta de su producto / servicio
Instituciones de crédito	Reunir, transformar y distribuir las distintas disponibilidades financieras	Fondos de pasivos contratados
Empresas de seguros	Transformar riesgos individuales en colectivos	Primas contractuales
Administraciones Públicas (AAPP) y sus organismos administrativos dependientes	Producir servicios destinados a la colectividad de difícil comercialización y efectuar operaciones de redistribución de renta y riqueza nacional	Pagos obligatorios que deben realizar unidades pertenecientes a otros sectores económicos
Instituciones privadas sin fines de lucro	Producir servicios no destinados a la venta para los hogares	Contribuciones voluntarias
Hogares: Consumidores	Consumir bienes y servicios comercializables	Remuneraciones y pagos por prestación de servicios
Hogares: Empresarios/Autónomos	Producir bienes y servicios no financieros para la venta	Ingresos derivados de la venta de su producto / servicio

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas, INE

Así, y aunque es fácil caer en la idea de equiparar Sector Público con AAPP (López y Utrilla, 1992; Albi *et al*, 2004), como acabamos de ver, el Sector Público ejerce actividades: comerciales, industriales o financieras, condicionando toda la actividad económica, y abriendo ello dos frentes de actuación en términos de reestructuración del ámbito público: el administrativo y el empresarial, algo también trasladable a la AL.

Llegados a este punto es necesaria una reflexión: el desarrollo de las relaciones internacionales y la globalización de la actividad socioeconómica en todas sus áreas, ha hecho que la influencia de las instituciones públicas nacionales se redujese en los últimos años ante la de organismos e instituciones supranacionales, ligados al espacio de referencia económica, la Unión Europea (Dussauge, 2009; Arellano y Lepore, 2009; Ramió, 2009; Rodríguez, 2011) y al conjunto de la economía capitalista. La influencia de instituciones macro-nacionales como

la UE, el FMI, la OCDE, crece sin parar, con medidas y normas que condicionan y afectan a todos los ciudadanos, sin olvidarnos de los mercados financieros o de las Agencias de Calificación y Regulación, cuyas evaluaciones crecen en relevancia, circunstancia que reduce la acción reguladora frente a la provisoriedad de las Administraciones nacionales a todos sus niveles.

Instituciones estas que, cabe considerarlas en una acepción positiva como parte de un conjunto de instrumentos conducentes a fortalecer la participación ciudadana e incrementar los niveles de confianza de los agentes económicos; de hecho la creación de agencias reguladoras es nota común a la mayoría de Estados desarrollados (Dussauge, 2009). Sin embargo, en lo que llamaremos como la acepción negativa, no son más que instrumentos en favor de la toma de decisiones de grupos de poder hegemónicos, que condicionan y dirigen el desarrollo socioeconómico<sup>3</sup>. De hecho sería ingenuo pensar que la creación de éstas instituciones es sólo una cuestión operativa y de gestión económica, se incrustan en la actividad política de toda sociedad (Arellano y Lepore, 2009).

### 2.2.2 Estructura y funciones

Al objeto de clasificar el entramado que configura el Sector Público español, es habitual recurrir al doble criterio (López y Utrilla, 1992; Jiménez *et al*, 2003), de combinar función+financiación frente al del ámbito territorial de gobierno. Atendiendo al primero, distinguimos entre:

- a. Administraciones Públicas o Sector Público Administrativo.
- b. Sector Público Productivo o Empresarial vs Empresas Públicas.

Mientras que en el caso del segundo, tres son los espacios o niveles territoriales en que se materializa el poder público: Central, Autonómico y Local.

#### **Administración pública vs Sector público administrativo**

Unidades Institucionales públicas cuya función es la de efectuar operaciones de redistribución de renta y riqueza nacional así como la provisión de bienes y servicios no destinados a la venta (servir al interés colectivo) y cuya fuente básica de recursos son las contribuciones coactivas realizadas por agentes de otros subsectores. Se distinguen:

##### *Administración Central*

Un complejo conjunto de órganos dependientes y de variada funcionalidad que extiende su competencia a todo el territorio nacional, y que se integra dentro de la Administración General del Estado y que conforman la personalidad única del Estado.

##### *Comunidades Autónomas*

El art. 2º de la Constitución dio respuesta a la “necesidad” con que se encontró el Estado español de atender las aspiraciones autonomistas de parte de su población. El Estado de las Autonomías supuso un reparto de la responsabilidad pública y del ámbito de actuación entre Estado y Autonomías (CCAA en adelante). Así pues, las CCAA son entes públicos territo-

<sup>3</sup> La creación de instituciones es un proceso histórico complejo donde los intereses de los grupos de poder fijan normas sólo justificables bajo la idea de defender sus objetivos particulares. La relación bilateral entre éstas y el poder económico es una realidad innegable tal y como destaca la crisis financiera “iniciada” en 2008.

riales con autonomía política y administrativa y la capacidad de tomar decisiones políticas y aplicarlas a través de su propia organización administrativa.

### *Administración Local - Corporaciones Locales*

La AL es el nivel territorial inferior de la Administración. Ello hace que, los Entes Locales sean personas jurídicas acogidas al Derecho Público, que cohabitan dentro del Estado y se encuentran subordinados a éste. En cuanto a su estructura, y a diferencia de los niveles territoriales anteriores, su multiplicidad y heterogeneidad son sus características, y su funcionalidad es abierta. Destacan entre todas las CL: el municipio y la provincia. El art. 137 de nuestra Constitución dice que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan”.

La Constitución en su art. 140, declara la autonomía de los Municipios, quienes dispondrán de personalidad jurídica plena, configurándolos como entidad básica de la organización del Estado<sup>4</sup>; y donde el gobierno y la administración de los mismos les corresponden a sus respectivos Ayuntamientos. El art. 141 se refiere a la Provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

### **Sector Público empresarial o Empresa pública**

Unidades productivas que actúan como un monopolio natural y producen bienes y servicios para la venta. Pueden ser de titularidad pública o sólo de control público y actúan en el campo de la producción e intercambio de bienes y servicios de forma similar a una empresa privada, definición imprecisa, y sus recursos proceden de los ingresos por la venta de su producto y las subvenciones recibidas de la Administración.

## 3 Las finanzas de las Haciendas Locales: el déficit local en un entorno de crisis

Dada la situación socioeconómica interna vigente así como el contexto internacional de referencia, esa necesidad de modernizar, flexibilizar y aplicar nuevos métodos de gestión en la Administración, se sitúa en un plano de máxima actualidad y prioridad, al enmarcarse dentro de un contexto de extrema urgencia socioeconómica y a la vez de importantes críticas acerca de la capacidad y funcionamiento de ciertas instituciones públicas<sup>5</sup>. Por ello, pasa a ser un objetivo clave el equilibrar las finanzas de las Haciendas Públicas, condición necesaria al objeto de garantizar la atención de sus compromisos de gasto, actualmente más que sobrepasados.

Es pues, una necesidad y una obligación replantearnos la política presupuestaria de nuestras CL sin ver socavados pilares básicos como: la eficiencia en la gestión municipal, la correspon-

---

4 Función principal del Municipio, es la de órgano vertebrador de la actividad ciudadana, siendo al efecto su afección, la de ente territorial identificativo e identitario, referencia administrativa básica del ciudadano.

5 Es habitual escuchar cuestiones como: cuál es el papel del Senado, las diputaciones son un nivel administrativo necesario, es posible mantener municipios sin apenas base demográfica, los municipios deben ser proveedores básicos de servicios públicos, o cómo articular la relación de los niveles políticos locales y autonómicos, centralizar o descentralizar competencias locales en base a la población es una opción, etc.

sabilidad financiera, y que la competencia local garantice tanto la prestación de los servicios municipales como la cohesión social. Para ello, y siguiendo la ortodoxia financiera, tres son las vías a través de las cuales se alcanza el equilibrio presupuestario (De la Merced, 1997; Álvarez *et al*, 1998; Cabannes, 1999):

- a. Redefinir el nivel de competencias de nuestras corporaciones locales.
- b. Una política de austeridad y eficiencia presupuestaria.
- c. Reformar el sistema de financiación.

En lo que respecta a la vía a) o *competencial*, son cuestiones a abordar: el inventario de competencias, redefinir la función de la administración paralela, fomentar la cooperación intermunicipal o reevaluar en base a su evolución la forma de provisionar los servicios locales. En suma, revisar la asignación de competencias por materias y tamaño del municipio siendo la consecución de economías de escala y densidad el objetivo. Siendo al efecto variables clave, la población, su dispersión y su contigüidad geográfica en las zonas urbanas, facilitando su conexión en forma de red (Bel, 2011).

Es trascendente en este punto, hacer mención a dos características que definen la distribución de competencias locales, su dimensión a la vez abierta e imprecisa. Las materias que figuran como competencias locales son extensas e imprecisas, ya sea en cantidad, cualidad y servicios prestados, y que trato de evitar en parte (Miguez, 2014) la nueva Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la AL. El carácter abierto e indefinido bajo el que se produce el aumento de las competencias a desarrollar por un Ayuntamiento junto a la posibilidad de ejercer actuaciones en competencias propias de otras AAPP, no hizo más que provocar un crecimiento desmesurado del gasto local y, por extensión, de su endeudamiento. En consecuencia, la necesidad de disminuir los déficits públicos locales, obliga a reducir su gasto buscando un “desarrollo planificado” de la Hacienda Local basado en una racionalización tanto de los aspectos institucionales como de gestión y todo preservando la calidad del servicio<sup>6</sup>.

La vía b) *austeridad y rigor presupuestario*, implica que la Administración fije objetivos tales como: impulsar la contratación pública a través de subastas competitivas, aplicar criterios coste-beneficio, buscar alternativas de financiación en colaboración con el sector privado, elevar la corresponsabilidad fiscal, minorar el fraude fiscal y el cumplimiento de las obligaciones de pago (De la Merced, 1997; Albi *et al*, 2000, Del Campo y Ferreiro, 2012). Todo ello, nos lleva a la aplicación de la gestión como regla básica de actuación pública en el quehacer diario de las CL frente a la acción administrativa, que como sabemos su objetivo principal no es la eficiencia económica.

Mientras que, en lo que respecta a la alternativa c) o de *reforma del sistema de financiación*, es una opción donde las medidas fiscales a adoptar han de formar parte de un planteamiento estructural y completo de la política fiscal y presupuestaria, modelo tributario orientado bajo las características de: equilibrio, justicia y neutralidad en línea con los sistemas impositivos del contexto internacional. Así, el diseño fiscal de la Hacienda Local habrá de cumplir los

<sup>6</sup> Obtener un “municipio sostenible”, al que sus ciudadanos puedan pedir responsabilidades y exigir resultados como manifestación de la acción democrática, para lo cual deberá disponer de una capacidad de gestión y una autonomía de decisión imposible si ese municipio no es capaz de adaptarse a las transformaciones del entorno.

siguientes objetivos (De la Merced, 1997; Pedraja y Suárez-Pandiello, 1999; Albi *et al*, 2004; Slack, 2011; Vilalta, 2011):

1. Reducir el déficit público, con bases impositivas coherentes y adaptadas al marco territorial. Un control del gasto local ajustado a su tamaño y capacidad.
2. Flexibilidad, transparencia y suficiencia, al objeto de ofrecer soluciones financieras adaptadas a los problemas concretos de cada ente local.
3. Asegurar la solidaridad financiera mediante un modelo que garantice unos recursos mínimos a aquellos municipios carentes de capacidad fiscal.

Ahora bien, el contexto socio-político en que nos encontramos de crisis y replanteamiento de parte de los principios y normas que caracterizan nuestra sociedad, exige algo más que atenerse a la ortodoxia financiera, dar un paso hacia delante. Situándonos ante la necesidad de analizar y replantear la actuación de pilares hasta la fecha inamovibles de nuestra estructura socioeconómica y también de la político-administrativa y que entre ambas definen la forma de organización colectiva (Bosch y Solé-Ollé, 2011; Rodríguez, 2011). A lo que se añade como factor de reflexión, el caso griego, con la radical reestructuración de su AL, eliminando 2/3 de sus Ayuntamientos<sup>7</sup> o la búsqueda por parte de la UE de mecanismos conducentes a racionalizar las estructuras de gobierno en aras de un sistema que permita una gestión más acorde con la modernidad territorial y la capacidad financiera de nuestros gobiernos locales (Italia, Portugal o recientemente Francia), cuestionando la actual planta municipal, el papel de las Diputaciones o la coordinación entre el nivel político local y el autonómico (Moisio, 2011; Rodríguez, 2011, De Diego, 2014).

Sin embargo, en la práctica lo habitual es que en períodos de crisis e insuficiencia financiera los políticos opten por medidas de fácil aplicación y rápido impacto, la mayoría de las veces adoptadas con un escaso análisis de sus efectos: reducción de la inversión pública, bajada de los salarios de los empleados públicos o recortes lineales en el gasto corriente, medidas que cuentan con un efecto rápido en cuanto a bajada de gasto público, pero que permiten mantener bajo el presupuesto, unidades o servicios que dada su función (utilidad) sería más fácil su eliminación (Bosch y Solé-Ollé, 2011).

Pero, también es cierto que los períodos de crisis y convulsión social, donde manda la urgencia por encontrar soluciones a tal situación, son perfectos para abordar soluciones impensables en escenarios más tranquilos (Ramió, 2009; Rodríguez, 2011): desde la introducción de nuevas técnicas de gestión, la externalización de servicios, la privatización de alguno de éstos... Pero también esa otra alternativa hasta la fecha apenas considerada y que la urgencia económica pone sobre la mesa, la de abordar la idoneidad de la estructura territorial e institucional de nuestra AL, y cuyo diseño data del siglo XIX. Por ello, difícilmente adaptable a las nuevas exigencias del entorno: nuevos diseños urbanos y laborales, movimientos migratorios de personas y capitales o al desequilibrio entre la ocupación periurbana frente al despoblamiento rural.

---

7 La norma reduce los Ayuntamientos de 1.034 a 355, lo que supondrá un ahorro para las endeudadas arcas públicas de 1.185 millones de euros anuales. El objetivo de la reforma administrativa es crear Ayuntamientos capaces sobre la base de una población mínima de 10.000 hab., ofreciendo unos mejores servicios al ciudadano.

Ante estos cambios, nos encontramos con una arquitectura institucional, donde el desajuste entre la estructura municipal y la evolución geográfica aumenta, (Rodríguez, 2004 y 2011; Slack, 2011, Del Campo y Ferreiro, 2013) al crecer la distancia entre:

- a. Los municipios rurales donde el inframunicipalismo es su característica, e instalados en un estado de crisis demográfica sin precedentes la cual se entremezcla con un sinfín de carencias técnicas, humanas y financieras.
- b. Frente a aquel, la expansión de la acción urbana más allá de sus límites territoriales, su influencia y radio de acción se extiende a un área geográfica cada vez mayor, mientras que los mecanismos de gestión y fiscalización local están diseñados sólo para su ámbito político-administrativo municipal.

En consecuencia, debemos unir a las tres vías clásicas (competencial, eficiencia presupuestaria y de reforma financiera) en el estudio del equilibrio de la Actividad Financiera para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales y la atención ciudadana, una cuarta, la de *racionalizar y redimensionar la estructura de nuestra Administración* y con especial hincapié en el caso de las CL.

Muchas son las razones que se pueden argumentar a la hora de abordar la reestructuración de las CL: la insuficiencia financiera de la mayoría de éstas, la necesidad de introducir y racionalizar los procedimientos de gestión, la falta de servicios locales que garanticen una mínima calidad (bienestar) de vida de muchas comunidades, la duplicidad competencial, el agravante de los déficits presupuestarios ante la caída de la capacidad recaudatoria en extremo dependiente de la construcción (Álvarez *et al*, 1998; Rodríguez, 2004; Bosch y Solé-Ollé, 2012, De Diego, 2014).

Por ello, a continuación se presenta un estudio inicial que en ningún caso pretende la exhaustividad del objeto investigado, todo lo contrario, el interés se centra en abrir un debate y una reflexión acerca de la idoneidad y viabilidad de la estructura local de la Administración en España, adoptando para ello como referencia la variable población. Es nuestro objetivo abordar el aspecto de su adecuación en lo que respecta a su tamaño y función administrativa y que no tendrá otra meta que la de conducirnos hacia una mejora de las finanzas de sus CL. Al respecto y siguiendo la literatura sobre la reforma de las estructuras administrativas destacan dos grandes enfoques (Bel, 2011; Moisis, 2011; Rodríguez, 2011; Ramió y Salvador, 2012):

- a. El primero, basado en la consideración de que las instituciones públicas han fallado, no adaptándose a las necesidades de la sociedad en que se asientan. Por ello, y más en una situación de crisis debe llevarse a cabo una transformación administrativa, buscando espacios competenciales más amplios mediante fusión, agregación o supresión de administraciones. Una reforma cuyo fin es la obtención de dichas economías implica la fusión de jurisdicciones municipales.
- b. El otro, sustentado en un respeto por la estructura administrativa reinante como legítimadora del estado democrático. Por ello respetuosa con la estructura de la función pública vigente, proponiendo como solución el fomento de fórmulas de cooperación y/o asociación supramunicipal. Bajo este enfoque, dos son las experiencias habituales: el privatizar los servicios públicos para la consecución de economías de escala en la producción y la cooperación intermunicipal.



## 4 La complejidad de la Administración territorial en España.

### 4.1 La organización paralela dependiente: la Para-Administración

Situados ya en la estructura administrativa, empezaremos el estudio por las unidades dependientes de las CL, y que por ello se configuran como aquellas unidades administrativas con menor independencia funcional y presupuestaria. Es una realidad de nuestra estructura pública el ver como ésta se configura bajo la sombra de una amplia gama de Organismos e Instituciones de naturaleza heterogénea y tamaño dispar (Para-Administración o dependiente), su distribución y número aparece recogido en la tabla 2, y donde tales Entes y Organismos aparecen ordenados por CCAA, siendo relacionados con su población a 12/2012 (Sánchez *et al*, 2006; Del Campo y Ferreiro, 2013).

Llegado a este punto y antes de continuar debemos hacer hincapié en la limitación de la investigación planteada, en la medida que ésta se aborda exclusivamente desde la variable población. Si bien es cierto que la población es variable clave y que todo proceso de desarrollo local conlleva tres dimensiones<sup>8</sup> (Dussauge, 2009); siendo una de estas la social, identificada con el número de personas a las que debe satisfacer la provisión pública. Otras muchas variables intervienen a la hora de adecuar la estructura administrativa local (CPRI, 2005; Garcés *et al*, 2008; Rodríguez, 2011): la pirámide poblacional, la densidad demográfica, el envejecimiento, el poblamiento disperso, la estructura sectorial local o la estructura socio-política.

Por tanto, nuestro interés se centra en destacar la conveniencia del estudio acerca de la complejidad y heterogeneidad del Sector Público periférico español en términos per-cápita. Para ello, partiremos del Índice de Complejidad Administrativa autonómica  $ICA_{ca}$ <sup>9</sup>, definido en el caso francés como “département d’agglomération”, (Sánchez *et al*, 2006; Guy, 2011; Del Campo y Ferreiro, 2012 y 2013) y que se recoge en la ecuación [1]; el cual cuenta con la ventaja de ser susceptible de aplicación a cualquier escala de la Administración Territorial<sup>10</sup>, y donde a medida que crece su valor ello representa una mayor complejidad administrativa.

$$ICA_{ca} = ((N^{\circ} OAEP_{ca} / P_{ob_{ca}}) * 10.000) / ((N^{\circ} OAEP_E / P_{ob_E}) * 10.000) [1]$$

Obtenido el índice anterior, éste es corregido por la diferencia porcentual entre el número de Organismos autónomos y Entes Públicos (OAEP) con que cuenta cada CCAA respecto al total de España en términos per-cápita (10.000 hab.), el cual se recoge en la tabla 2 en

8 Dimensiones en un proceso de desarrollo local: Económica, basada en criterios de rentabilidad y eficiencia; Política, referida al control, diseño y gestión pública; y Social, grupo de personas objeto de atención pública.

9 El  $ICA_{ca}$  mide el detalle de la Administración paralela de cada CCAA en base a su población; y donde:  $N^{\circ} OAEP$  = Número de Organismos Autónomos y Entes Públicos;  $P_{ob}$  = Población;  $E$  = España;  $ca$  = CCAA.

10 La complejidad interna de la Administración Territorial de cualquier CCAA puede deberse a su propia estructura administrativa como a la del nivel administrativo inferior al autonómico, el local. Es por ello posible identificar a través del índice de complejidad administrativa aplicado a cada nivel administrativo cual de ambos es origen de una mayor burocratización. Estos índices aparecen recogidos en la tabla 2:

- Índice de complejidad administrativa autonómica ( $ICA_{ca}$ ) o “communautés d’agglomération”:

[1.a]  $ICA_{ca} = ((N^{\circ} OAEP_{ca} / P_{ob_{ca}}) * 10.000) / ((N^{\circ} OAEP_E / P_{ob_E}) * 10.000)$

- Índice de complejidad administrativa local ( $ICAL_{ca}$ ) o “municipalité d’agglomération”:

[1.b]  $ICAL_{ca} = ((N^{\circ} OAEP_{ca} / P_{ob_{ca}}) * 10.000) / ((N^{\circ} OAEP_E / P_{ob_E}) * 10.000)$

la columna  $DIF\%_{ca-e}$ . Obtenida dicha diferencia, se suma al  $ICA_{ca}$  en el caso de que el porcentaje supere la media nacional y se resta si es inferior, dándonos una medida global de la complejidad administrativa por CCAA  $\rightarrow ICAT_{ca}^{11}$ , índice de complejidad administrativa total por CCAA, y recogido en la ecuación [2], donde un valor creciente es sinónimo de una complejidad administrativa mayor.

$$ICAT_{ca} = ICA_{ca} + ((\%N^{\circ} Oep_{ca}/Pob_{ca}) - (\%N^{\circ} Oep_e/Pob_e)) [2]$$

Tabla 2. Complejidad Orgánica ICA, ICAL e ICAT s/Población (10.000 habitantes)

CCAA	Pob. 1/1/2012	OAEP CCAA	OAEP CL	Total OAEP	ICAA <sub>ca</sub>	ICAL <sub>ca</sub>	ICA <sub>ca</sub>	DIF% <sub>ca-e</sub>	ICAT <sub>ca</sub>
Andalucía	8.424.102	15	261	276	0,457	0,861	0,821	-0,071	0,750
Aragón	1.346.293	5	78	83	0,953	1,809	1,545	0,217	**1,763
Asturias	1.081.487	14	39	53	3,320	1,002	1,228	0,091	*1,319
Baleares	1.113.114	9	35	44	2,074	0,873	0,991	-0,004	0,987
Canarias	2.126.769	10	63	73	1,208	0,823	0,860	-0,056	0,804
Cantabria	593.121	6	3	9	2,594	0,140	0,380	-0,247	0,133
Castilla-Mancha	2.558.463	3	65	68	0,301	0,706	0,666	-0,133	0,533
Castilla-León	2.115.334	3	44	47	0,364	0,578	0,557	-0,177	0,380
Cataluña	7.539.618	48	563	611	1,833	2,074	2,031	0,411	***2,442
C. Valenciana	5.117.190	15	134	149	0,752	0,727	0,730	-0,108	0,622
Extremadura	1.109.367	4	33	37	0,925	0,826	0,836	-0,065	0,770
Galicia	2.795.422	12	67	79	1,101	0,666	0,708	-0,116	0,592
Madrid	6.489.680	15	67	82	0,593	0,287	0,317	-0,273	0,044
Murcia	1.470.069	8	45	53	1,396	0,850	0,904	-0,038	0,865
Navarra	642.051	6	52	58	2,397	2,250	2,264	0,504	***2,768
País Vasco	2.184.606	10	143	153	1,174	1,818	1,755	0,301	***2,057
La Rioja	322.955	1		1	0,794	0,00	0,078	-0,368	-0,290
<b>Total</b>	<b>47.190.493</b>	<b>184</b>	<b>1.699</b>	<b>1.883</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>0,000</b>	<b>1,000</b>

Nota: \*\*\*valor de máxima complejidad orgánica, \*\*valor de alta complejidad orgánica, \*valor de complejidad orgánica significativa. No se incluyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), series estadísticas del MIHAP y elaboración propia.

De los resultados obtenidos, podemos observar como varias CCAA presentan un grado<sup>12</sup> de burocratización no justificado e insostenible en cuanto al número de Organismos autónomos dependientes per-cápita, algo que les confiere un margen de ahorro administrativo considerable, tal es el caso de Navarra, Cataluña, País Vasco, Aragón y Asturias. En el lado contrario aparecen La Rioja, Cantabria, Madrid y Castilla y León quienes, y siempre en clave de población, reflejan una complejidad administrativa reducida en cuanto a su Administración

11 El índice de complejidad administrativa total ( $ICAT_{ca}$ ), mide pues la complejidad de la Administración paralela de cada CCAA corregida por el tamaño relativo de su población en relación a la población de España.

12 En base a las características del índice, valores  $\geq 2$  representan un alto grado de burocratización administrativa, mientras que un valor  $< 1$  se considera de baja complejidad o densidad administrativa.

paralela. Así pues y en base a los datos observados, antes incluso de abordar la reestructuración de la propia AL (fusión y reducción de municipios), son varias las Comunidades que cuentan con un margen nada despreciable de Organismos y Entes tal vez prescindibles; habrá que ver su funcionalidad.

Y es que, al dato cuantitativo expresado en términos de población (ICAT) y recogido por CCAA en la tabla 2, hay que añadir el hecho de que, un buen número de estos Organismos integrantes de la llamada Paraadministración presentan una laxa o cuando menos dudosa utilidad en clave de prestación de servicio. Destacando el caso de organismos dirigidos a actividades como: cultura, ocio o deportes, es decir, servicios de carácter no básico y de fácil integración en otros si recogidos como básicos en el texto constitucional.

La distribución funcional de esa Administración paralela figura en la tabla 3, donde se aúna la distribución autonómica y la actividad ejercida por esos Entes y Organismos dependientes de la Administración Territorial. Poniéndose de manifiesto una gran diversidad funcional, con una orientación dominante en cuanto a gestión y función hacia las actividades: asistenciales, cultura y deportes, que junta suman más de la mitad de estos Órganos públicos (51,2%); si bien a título individual el mayor peso le corresponde a los Organismos de función imprecisa con un 23,2%, muestra de la indefinición y sobredimensión de esta sub-Administración. Por lo que podemos decir que la Paraadministración territorial se especializó en servicios no básicos y de fácil delegación (Rodríguez, 2004; CPRI, 2005; Del Campo y Ferreiro, 2012), características que elevan la complejidad institucional, especialmente dado el gran número de entes asistenciales y promocionales, donde la indefinición de responsabilidades y objetivos es habitual.

Tabla 3. Distribución Funcional de los Entes y Organismos Territoriales por Comunidad

CCAA	Educación y Formación <sup>13</sup>	Sanidad y Saúde <sup>14</sup>	S. Sociales y Asistenciales <sup>15</sup>	Cultura, Ocio y Turismo <sup>16</sup>	Activ. Deportivas <sup>17</sup>	Economía y Gestión <sup>18</sup>	No Clasf. <sup>19</sup>
Andalucía	30	11	8	60	53	39	75
Aragón	8	3	18	20	15	5	14
Asturias	4	1	6	14	18	4	6
Baleares	7	1	4	9	4	4	15
Canarias	7	5	6	24	10	11	10
Cantabria	3	0	0	1	2	1	2
Castilla-Mancha	17	1	5	19	9	7	10
Castilla-León	4	1	5	12	8	7	10

13 Órganos de formación y ocupación profesional a todos los niveles desde preescolar hasta la Universidad.

14 Hospitales, Centros de Salud y Gabinetes Sanitarios.

15 Servicios Sociales y Asistenciales a favor de colectivos específicos.

16 Cultura, Ocio y Turismo, promoción de la cultura y el patrimonio de actividades recreativas y festejos.

17 Actividades Deportivas, con atención especial al área organizativa e infraestructuras

18 Servicios de promoción económica y de gestión de servicios económicos y tributarios.

19 No clasificadas, aquellas no susceptibles de inclusión en las anteriores agrupaciones.

CCAA	Educación y Formación <sup>13</sup>	Sanidad y Saúde <sup>14</sup>	S. Sociales y Asistenciales <sup>15</sup>	Cultura, Ocio y Turismo <sup>16</sup>	Activ. Deportivas <sup>17</sup>	Economía y Gestión <sup>18</sup>	No Clasf. <sup>19</sup>
Cataluña	50	22	30	147	122	66	174
C. Valenciana	23	3	9	41	26	19	28
Extremadura	11	0	4	6	9	3	4
Galicia	6	1	2	18	16	11	25
Madrid	7	5	7	18	26	7	12
Murcia	12	1	5	18	9	7	1
Navarra	5	3	10	16	12	10	2
País Vasco	10	4	26	28	25	11	49
La Rioja	1	0	0	0	0	0	0
<b>% s/Total</b>	<b>10,99</b>	<b>3,35</b>	<b>7,70</b>	<b>24,11</b>	<b>19,38</b>	<b>11,26</b>	<b>23,21</b>

Nota: no se incluyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Fuente: Series estadísticas del Ministerio para las Administraciones Públicas y Banco de España.

En consecuencia y tras analizar la información contenida en las tablas 2 y 3 podemos decir que antes de abordar la reforma de la AL (fusión e integración municipal), ésta cuenta con un margen nada despreciable de Entes y Organismos autónomos dependientes de dudosa y/o incierta utilidad. Hecho que nos permite pensar en su reducción como un *primer paso* a la hora de adelgazar nuestra amplia y heterogénea Administración Territorial. Y ello ya no sólo por su número (1.883), de por sí elevado, sino y más importante por su función, destacando el caso de órganos dirigidos a atender actividades menos prioritarias respecto a otras sancionadas como esenciales por la Constitución, y por ello de fácil reducción en un contexto de urgencia financiera. Asturias, Cataluña y Navarra, además del alto número de Organismos dependientes, en proporción de los menos prioritarios, superan notablemente la media<sup>20</sup>.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

## 4.2 La dispersión micro-municipal: una medida para su reforma

Si en el punto anterior se analizó la estructura local en cuanto a Organismos y Entes autónomos. A continuación, y siguiendo la misma metodología de estudio, nos introducimos en la propia estructura de la AL, es decir, en el número y tamaño de los municipios españoles así como en su dispersión geo-poblacional. Al objeto de medir esa dispersión se elaboró el llamado índice de dispersión municipal ( $IDM_{ca}$ ), recogido en la ecuación [3], y que mide el nivel de dispersión de la población de cada CCAA según el tamaño municipal, y donde si aumenta implica una mayor dispersión de su población por municipio, predominando por tanto un gran número de términos micro-municipales.

$$IDM_{ca} = ((N^{\circ} Mun_{ca} / Pobl_{ca}) * 10.000) / ((N^{\circ} Mun_E / Pobl_E) * 10.000) [3]$$

El  $IDM_{ca}$  igualmente será ajustado en base a la diferencia porcentual entre la proporción de municipios per-cápita (10.000 hab.) por CCAA y dicho porcentaje a nivel nacional respecto a la misma proporción a nivel nacional ( $\%DifMun_{ca-e}$ ), y que se sumará en caso de superar la media nacional y se restará si se sitúa por debajo, obteniendo así una nueva medida de

20 Actualmente los entes dedicados a: cultura, ocio, turismo y actividades deportivas asciende al 43,5%.

dispersión municipal total por CCAA →  $IDMT_{ca}^{21}$ , índice de dispersión municipal total por CCAA, ecuación [4].

$$IDMT_{ca} = IDM_{ca} + ((\% (N^{\circ} \text{ Mun}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) - (\% (N^{\circ} \text{ Mun}_E / \text{Pob}_E))) [4]$$

Considerando de forma conjunta el índice de complejidad administrativa total ( $ICAT_{ca}$ ), tabla 2, y el de dispersión municipal total ( $IDMT_{ca}$ ), tabla 4, obtenemos el índice de máxima complejidad administrativa ( $IMAXCAT_{ca}$ ), definido en la ecuación [5], y cuyos valores para cada CCAA figuran en la última columna de la tabla 4. En consecuencia, este índice de complejidad administrativa global medirá la rotación del nivel de burocratización (tamaño de la Paraadministración) por CCAA respecto a su dispersión municipal (número de municipios). Sus cifras nos servirán de referencia para identificar y cuantificar la oportunidad de reestructuración local en clave de población.

$$IMAXCAT_{ca} = ICAT_{ca} * IDMT_{ca} [5]$$

Si en el caso de la complejidad derivada de la Administración paralela (tabla 2) vimos cómo eran las CCAA más desarrolladas: Cataluña, Navarra o el País Vasco, las que mostraban un mayor sobrepeso en términos per-cápita (gran número de Organismos y Entes dependientes). En el caso de la dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$ ) es el centro de España con Comunidades menos desarrolladas, altamente envejecidas y de elevada migración, las que mayor densidad municipal presentan, proliferando el número de municipios con un exiguo poblamiento ( $\leq 1.000$  habitantes), caso de Castilla la Mancha, 12,18; Aragón, 6,87; La Rioja, 6,80 y Castilla y León 5,15.

En consecuencia, el mapa institucional local a la hora de afrontar esa reestructuración de la AL es muy distinto según el objeto investigado: Administración paralela o dispersión municipal. Es por ello, si cabe todavía más necesario analizar los datos globales ( $IMAXCAT_{ca}$ ), teniendo en cuenta simultáneamente la complejidad de la Administración dependiente ( $ICAT_{ca}$ ) y la dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$ ):

$$\begin{aligned} & \text{Dispersión local institucional (DLI) + Dispersión local geográfica (DLG)} \\ & = \text{Dispersión local total (DLT)}. \end{aligned}$$

Vemos como son las Comunidades de Navarra, Aragón y Castilla La Mancha, con un 13,8; 12,1 y un 6,5 respectivamente, las que reflejan una burocratización administrativa total mayor; y por ello también las que presentan una mayor necesidad (prioridad) de reformar su AL. Le siguen Extremadura y Castilla León, a una distancia significativa. Es interesante ver cómo siendo Castilla La Mancha la CCAA con mayor dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$  más alto), al emplear el  $IMAXCAT_{ca}$  cae al tercer lugar debido a que su administración paralela ( $ICAT_{ca}$ ) es reducida, al contrario que Cataluña, que pese a la gran complejidad de su Administración paralela ( $ICAT_{ca} = 2,44$  segundo mayor), su baja dispersión municipal ( $IDMT_{ca} = 0,267$ ) le otorga un valor en términos de  $IMAXCAT_{ca}$  de sólo un 0,65. Recordemos que es la CCAA con más "ciudades".

21 El índice de dispersión municipal total ( $IDMT_{ca}$ ), mide la dispersión de la población de cada CCAA por municipios corregida a través del número de municipios de cada CCAA respecto al total de municipios de España; y dónde:  $ICM_{ca}$  = Índice de Dispersión municipal por CCAA;  $N^{\circ} \text{ Mun}$  = Número de Municipios;  $\text{Pob.}$  = Población;  $E$  = España;  $ca$  = Comunidad Autónoma (CCAA).

Tabla 4.- Distribución municipal e Índice de máxima Complejidad Municipal por CCAA (s/10.000 hab.)

CCAA	Pob. 1/1/2012	Mun. ≤ 1.000 h	Mun. ≤ 5.000 h	Mun. ≤ 20.000 h	Mun. > 20.000 h	Total MUN.	IDM <sub>ca</sub>	DIFMun % <sub>ca-e</sub>	IDMT <sub>ca</sub>	IMAXCAT <sub>ca</sub>
Andalucía	8.424.102	195	314	181	81	771	0,532	-0,805	-0,272	-0,204
Aragón	1.346.293	620	86	21	4	731	3,157	3,710	***6,867	***12,103
Asturias	1.081.487	17	30	24	7	78	0,419	-0,999	-0,579	-0,764
Baleares	1.113.114	6	21	28	12	67	0,350	-1,118	-0,768	-0,758
Canarias	2.126.769	1	25	37	25	88	0,241	-1,306	-1,065	-0,857
Cantabria	593.121	31	51	15	5	102	1,000	0,000	1,000	0,133
Castilla-Mancha	2.558.463	1.985	205	61	15	2.248	5,109	7,067	***12,178	***6,486
Castilla-León	2.115.334	624	219	43	15	919	2,528	2,625	***5,151	*1,957
Cataluña	7.539.618	482	255	147	63	947	0,730	-0,464	0,267	0,651
C. Valenciana	5.117.190	218	168	93	63	542	0,616	-0,661	-0,045	-0,028
Extremadura	1.109.367	204	143	31	7	385	2,018	1,751	**3,769	*2,903
Galicia	2.795.422	23	179	91	22	315	0,655	-0,593	0,062	0,037
Madrid	6.489.680	47	53	46	33	179	0,160	-1,444	-1,284	-0,056
Murcia	1.470.069	2	7	19	17	45	0,178	-1,414	-1,236	-1,069
Navarra	642.051	186	64	19	3	272	2,463	2,517	**4,980	***13,786
P. Vasco	2.184.606	101	81	51	18	251	0,668	-0,571	0,097	0,200
La Rioja	322.955	144	21	7	2	174	3,133	3,668	***6,801	-1,97
<b>Total</b>	<b>47.190.493</b>	<b>4.886</b>	<b>1.922</b>	<b>914</b>	<b>394</b>	<b>8116</b>	<b>1,000</b>	<b>0,000</b>	<b>1,000</b>	—
% s/Total		60,20	23,68	11,26	4,86	—	—	—	—	—

Nota: \*\*\* valor de máxima dispersión, \*\* valor de alta dispersión, \* valor de dispersión significativa.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

Así pues, y tomando como referencia la variable población, el margen de actuación en lo que respecta a simplificar la AL no sólo es considerable en cuanto a reducción del número de Organismos autónomos, también lo es en el número de municipios, encontrándonos con CCAA como Castilla La Mancha, Aragón, Rioja, Castilla y León y Navarra, las cuales más que duplican la media estatal en número de municipios.

Pero aún hay más: la tabla 4 recoge también la distribución porcentual de municipios en base a su población, donde podemos ver como la característica principal de la Hacienda municipal española es la de su micro tamaño, con el 83,9% de los municipios con menos de 5.000 habitantes y el 60,2% con menos de 1.000 habitantes. Ello hace que tanto la base económica como la capacidad financiera de la mayoría de estos municipios sean inexistentes impidiendo así la prestación de nuevos servicios o mejorar los ya prestados (Álvarez *et al*, 1998; Rodríguez, 2004), por lo que la transferencia de fondos procedentes de otros niveles de la Administración superiores es su principal argumento financiero, es decir, la subsidiación y dependencia financiera.

Además, continuando con los efectos de ese minifundismo municipal, no olvidemos que, en esta misma línea, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la propia Unión Europea

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

(UE) obligaron a Grecia y Portugal a simplificar su mapa institucional local, considerándola como una medida de reducción del Gasto Público imprescindible e innegociable. Pero es que todavía hay algo más: los municipios españoles tienen de media poco más de la mitad de habitantes que en el caso griego.

Así, dada la situación financiera que soporta la AL en España, a continuación se presenta una simulación, tabla 5, bajo tres hipótesis en donde se proyecta el número de municipios que desaparecerían por fusión con otros limítrofes. Por supuesto que la eliminación en cada caso de los municipios que se encuentren por debajo de los mínimos de población considerados, puede dar lugar a un nuevo término municipal que no siempre tiene porque ser absorbido por uno mayor, e igualmente la eliminación de municipios lleva consigo la reducción de Organismos dependientes. Por ello, las cifras han de verse en términos de aproximación y no de confirmación, aun así los resultados muestran un indudable interés (dirección del trabajo), siendo las hipótesis<sup>22</sup> establecidas:

- Hipótesis baja: eliminar municipios con menos de 1.000 habitantes.
- Hipótesis media: eliminar municipios con menos de 5.000 habitantes.
- Hipótesis alta: eliminar municipios con menos de 10.000 habitantes.

Los resultados nos dejan ver donde actuar a la hora de reformar la AL: sobre el número de municipios o el de organismos dependientes. Así y como vemos, si nos limitamos a la hipótesis baja todavía son varias las Comunidades con una complejidad administrativa global elevada: Navarra, Extremadura, Aragón, País Vasco y Cataluña, aunque también vemos como la complejidad de Comunidades como Castilla La Mancha, Extremadura y Castilla y León se reduce ostensiblemente sólo eliminando sus municipios de menos de 1.000 habitantes. Si subimos el nivel de restricción de las hipótesis fijadas media y máxima, vemos como se reduce el número de Comunidades de máxima complejidad administrativa y sobre todo que esta se concentra en las mismas CCAA: Navarra, País Vasco y Cataluña, debido a su prolífica Administración paralela.

Tabla 5. Hipótesis de distribución municipal por CCAA, bajo distintos criterios de simplificación

CCAA	Total mun. 31/12/12	Desaparecen como máximo			Mantienen como mínimo			IMAXCAT		
		H. Mín	H. Med	H. Máx	H. Mín	H. Med	H. Máx	H. Mín	H. Med	H. Máx
Andalucía	771	194	510	619	577	261	152	0,746	0,858	0,854
Aragón	731	620	706	717	111	25	14	2,357	1,012	1,037
Asturias	78	16	47	57	62	31	21	0,950	1,369	1,634
Baleares	67	6	27	44	61	40	23	0,650	1,345	1,311
Canarias	88	1	24	46	87	64	42	0,255	0,887	1,016
Cantabria	102	31	82	91	71	20	11	0,299	0,169	0,156
Castilla-Mancha	2.248	1.981	2.190	2.224	267	58	24	0,999	0,406	0,275

22 La hipótesis máxima coincide con la fijada para Grecia, mientras que la hipótesis media es la más extendida a la hora de abordar la reestructuración de la AL en España (Rodríguez, 2004; Bel, 2011; Ramio y Salvador, 2012), siendo la hipótesis mínima aquella imprescindible a la hora de iniciar cualquier intento de reestructuración dada la absoluta insumisión financiera de esos micro-municipios.

CCAA	Total mun. 31/12/12	Desaparecen como máximo			Mantienen como mínimo			IMAXCAT		
		H. Mín	H. Med	H. Máx	H. Mín	H. Med	H. Máx	H. Mín	H. Med	H. Máx
Castilla-León	919	623	842	880	296	77	39	1,044	0,529	0,444
Cataluña	947	481	737	826	466	210	121	2,028	2,443	2,432
C. Valenciana	542	215	383	441	327	159	101	0,548	0,714	0,785
Extremadura	385	204	347	371	181	38	14	2,556	0,997	0,577
Galicia	315	22	202	256	293	113	59	1,116	0,934	0,805
Madrid	179	47	99	130	132	80	49	-0,008	0,013	0,017
Murcia	45	2	9	14	43	36	31	0,027	0,732	1,176
Navarra	272	186	250	262	86	22	10	7,201	3,584	2,663
P. Vasco	251	101	182	208	150	69	43	2,054	2,410	2,587
La Rioja	174	143	165	170	31	9	4	-0,485	-0,291	-0,213
Total	8.116	4.873	6.802	7.356	3.243	1.314	760	—	—	—

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

A modo de resumen podemos decir que las posibilidades de reestructuración de la Administración periférica no son pocas, y es más si le añadimos dos factores clave como son el despoblamiento+distancia entre buen número de los términos municipales y por otro la descentralización y baja utilidad mostrada por muchos de los Organismos dependientes de la AL. La oportunidad para acometer importantes ajustes en la estructura administrativa local no es para nada despreciable.

Por otra parte es necesario identificar qué grado de equilibrio interterritorial se alcanza bajo cada una de las hipótesis fijadas. Para ello hemos analizado una serie de indicadores de dispersión y distribución territorial, recogidos estos en la tabla 6.

Donde vemos como la ganancia en términos de reducción de la complejidad administrativa global es grande sólo con la hipótesis mínima. Así, y sólo bajo la H.min, la varianza se reduce un 85% y el coeficiente de Pearson (CP) un 79%, mientras que el coeficiente de Apertura (CA) aumenta un 105%, haciéndose máxima dicha ganancia con la hipótesis media, donde la varianza cae un 95%, el CP un 91%, mientras que el CA crece un 136%. Sin embargo, el tránsito entre las hipótesis H.med. H.max. apenas sí supone una mejora en los valores obtenidos, algo que nos hace sospechar que la cifra de 5.000 habitantes por municipio es un límite a considerar como óptimo en clave de equilibrio y corresponsabilidad interterritorial a la hora de reestructurar nuestra AL.

En consecuencia, la supresión de los municipios con menos de 1.000 habitantes se revela como una urgente e innegociable necesidad, y que el tamaño base aconsejable de los municipios restantes se sitúa en los 5.000 habitantes, al no ser muy significativa la reducción del grado de burocratización local al subir a los 10.000 habitantes, tal y como ponen de relieve los indicadores utilizados, especialmente la varianza observada. De cualquier manera, ello no pasa de ser una referencia a la hora de diseñar esa planta municipal base que facilite el diseño de un mapa local ajustado a las necesidades sociodemográficas y económicas actuales: despoblación rural y concentración urbana.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Tabla 6. Indicadores de dispersión espacial

CCAA	Distribución actual	Hipótesis Mínima	Hipótesis Media	Hipótesis Máxima
Varianza	19,767	2,872	0,884	0,713
Recorrido absoluto	16,428	7,874	3,875	2,876
Recorrido relativo	8,583	5,992	3,635	2,784
Coefficiente de Pearson (CP)	10,325	2,186	0,830	0,690
Coefficiente de apertura (CA)	5,218	10,700	12,316	12,502

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, la oportunidad para acometer importantes ajustes en la estructura y composición de la AL es considerable, especialmente dado su despoblamiento y la extrema delegación de competencias a organismos dependientes de carácter no esencial.

## 5 Racionalización y modernización administrativa: un cambio a la vez cultural y organizativo

### 5.1 Una nueva relación ciudadano-Administración. La Gestión Pública

Tras la penúltima década del pasado siglo, asistimos en la mayoría de países avanzados a importantes cambios en la relación establecida entre sus ciudadanos y el poder público en cuanto a la provisión de los servicios públicos, dando paso a un ciudadano "más público". El papel creciente del Sector Público en todas las áreas y las reformas económicas acaecidas dieron paso a una nueva visión de la acción ciudadana:

*Ciudadano (elector) – financiador (contribuyente) – usuario (cliente)*

El ciudadano exige al Sector Público una serie de servicios, que éste deberá provisionar de la forma más eficiente posible (Garcés *et al*, 2008). Por tanto, la actuación de los poderes públicos en el plano económico deja de ser consecuencia inevitable de los llamados fallos del mercado o del ejercicio del poder omnipotente del que disfruta, para convertirse cada vez más en respuesta a una demanda activa del ciudadano, revelada ésta a través de encuestas y estudios de opinión especializados sobre la gestión pública (Albi *et al*, 2004; Carrillo y Tamayo, 2008).

El Sector Público debe atender eficazmente la Demanda Ciudadana en un entorno complejo y cambiante mediante la optimización en la asignación de sus recursos, exigencia además creciente en términos de calidad. Siendo precisamente en esta función de asignación uno de los puntos donde la atención de los poderes públicos más debe mejorar, especialmente debido a que se enfrentan a una demanda ciudadana indefinida y mudable (Garcés *et al*, 2008; Del Campo y Ferreiro, 2012); y es aquí, donde por el efecto de proximidad ciudadana las CL se sitúan en cabeza de esa evaluación ciudadana.

Por ello, y como respuesta a los nuevos retos a los que debe atender el Sector Público, surge la necesidad de redefinir y adelgazar las distintas áreas de intervención pública. Privatizar empresas públicas, la concertación y arrendamiento de tareas de provisión pública, la gestión indirecta, el empleo de mecanismos competitivos y de mercado en la provisión pública, son ejemplos de respuesta a los cambios del entorno.

Dentro de este cambio de lo público, la apuesta por la Gestión Pública con la consiguiente evaluación de los resultados públicos debe jugar un papel fundamental, permitiendo ver cómo una gran parte de las ineficacias del Sector Público provienen de una organización y gestión inadecuada del mismo y no tanto de su carácter público o naturaleza política, aunque ello no quita que se encuentre siempre presente (Garcés *et al*, 2008; Bosch y Solé-Ollé, 2012). Reflejo de ello es la importancia creciente de las promesas relacionadas con las bajadas de impuestos y las mejoras en los servicios públicos en los programas electorales y en el discurso político (Albi *et al*, 2000; Dussauge, 2009). El elector cada vez decide más su voto en función de su confianza respecto a la orientación fiscal que presume en unos u otros partidos políticos, es decir, la política fiscal representada a través del balance fiscal entre ingresos y gastos públicos estimados por el ciudadano (Garcés *et al*, 2008; Del Campo y Ferreiro, 2012).

Balance aquel (Bfpc) que deberá ser positivo para que así el gasto fiscal per-cápita percibido sea superior a la presión fiscal per-cápita soportada por el ciudadano. Es por ello que los ciudadanos se resisten cada vez más al pago de nuevos impuestos, dada la consciencia de la pérdida de poder adquisitivo que supone el pago impositivo, haciendo ello necesario que el ciudadano se fije no sólo en lo que el Sector Público le devuelve, sino también en la rentabilidad derivada del pago de sus impuestos. La combinación economía-eficiencia-eficacia, se convierte así en algo que el ciudadano comienza a valorar de forma creciente, tal y como refleja parte de la contestación social expresada ante las medidas “fiscales” adoptadas por los gobiernos ante la actual crisis. Siendo precisamente en esa visión del beneficio derivado del gasto público, donde los Ayuntamientos tienen un papel trascendente en la medida que gran parte del gasto público que el ciudadano ve diariamente procede de esta Administración.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

## 5.2 La modernidad técnica en la Administración. Un servicio público

Como hemos dicho al principio, las funciones habituales de las CL en España, han derivado desde el ejercicio de la autoridad y el servicio a la vertebración del entramado social hacia una mayor prestación y provisión de bienes y servicios públicos esenciales. Y que, frente a esta evolución en cuanto a actividad los modelos de gestión empleados se mantienen sin apenas cambios, siendo su rigidez reglamentaria factor que limita su eficiencia en esa nueva función de prestación y provisión pública.

Es decir que, bajo una gestión burocrático-administrativa de la actividad pública local, se han venido desarrollando estructuras burocráticas más preocupadas por cuidar el modo en que se ejecutan las decisiones que en el resultado de estas (De la Mora, 1997; Albi *et al*, 2004; Ramió, 2009). La consecuencia de ello, pasa a ser la falta de adaptación de nuestras estructuras municipales a las exigencias derivadas de la evolución de su actividad principal (Rodríguez, 2004; Del Campo y Ferreiro, 2012).

Todo ello hace necesario promover un cambio organizativo y de gestión de nuestros Ayuntamientos y por extensión de toda la acción y relación política de la AL en España, tanto en

una dirección ascendente (otros niveles de la Administración) como descendente (ciudadanos), y donde la búsqueda de la calidad y rapidez en la provisión de los servicios locales es una reivindicación universal de todo ciudadano, a la vez cliente y contribuyente. Para ello, y como ocurre en toda empresa, es necesario contar con un personal y un equipamiento orientado a la consecución de ese fin, *satisfacer al cliente* (De la Mora, 1997; Ramió, 2009).

Por otra parte y como la Demanda Ciudadana respecto a la acción política ya no es ni estable ni predefinida y que la ciudadanía ya sólo legitima la acción pública desde la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el ciudadano soporta cada vez peor la lentitud burocrática y exige el trato de un cliente, al que se debe satisfacer lo antes y mejor posible. En este punto, la proximidad de las CL respecto al ciudadano, hace que sean éstas las mejor situadas a la hora de discriminar con eficacia las políticas que mejor satisfacen las necesidades de aquel.

En esa línea de reforzar la comunicación y fortalecer la gestión local un factor de cambio trascendente e imprescindible es el desarrollo tecnológico aplicado a la AL. Las nuevas tecnologías deben servir para impulsar y promover un intercambio de datos con calidad y seguridad y con ello ejercer de pilar sobre el cual desarrollar ese modelo de gestión hacia la eficiencia y la atención del ciudadano-cliente como objetivo prioritario. Los nuevos sistemas de información deben ser vistos como un factor con capacidad para modificar los procesos de la Administración hacia la gestión frente a la normativización (principio de legalidad) que caracteriza el quehacer de lo público, así como alentar la transparencia y acceso a los servicios de más interés para el ciudadano.

Las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI), deben ser contempladas como una oportunidad para que la Administración se legitime respecto a la ciudadanía mediante una mayor calidad de los servicios: clientes satisfechos; y una mayor legitimización política a través de más ágiles mecanismos de participación pública: ciudadanos satisfechos gracias a la mejor atención pública posible. El ciudadano espera que las NTI promuevan a un bajo coste una mayor calidad de los servicios públicos y una mayor comodidad en su acceso sin caer en agravios sociales (Ramíó, 2009), siendo la AL aquella donde la relación impuesto-gasto es más evidente para el ciudadano, siendo además el uso de esas NTI un factor de desburocratización y visualizador de la necesidad de reducir el tamaño de la Administración en general y de la AL en particular.

## 6 Consideraciones y valoraciones

Las CL han experimentado un extraordinario crecimiento tanto en su actividad básica como en la atribución de nuevas competencias, ya sean éstas propias o delegadas, situación que contrasta con su estructura administrativo-organizativa, la cual apenas sí ha mudado en un reducido número de cambios, más propiciados si cabe por las circunstancias que por un interés real o necesidad de mejora en su actuación, lo que ha provocado un desajuste tanto de adecuación como financiero en relación al entorno y medio en que actúa este nivel de la Administración más próximo al ciudadano.

Es por ello una necesidad racionalizar y reestructurar el marco operativo de nuestra AL, adaptándolo a una nueva realidad tanto económica, política como social, en la cual se debe atender de forma combinada a la necesidad y reforzamiento de la prestación de aquellos

servicios básicos e imprescindibles junto a la globalización e interacción socioeconómica, en donde las influencias de niveles de gobierno superiores al nacional condicionan el quehacer público con independencia del tamaño o territorio de actuación.

Pero, además de lo anterior, la situación se complica en la medida que esa nueva realidad socioeconómica a la que han de adaptarse las CL se asienta en un contexto de crisis y recesión, el cual se traduce en una insuficiencia creciente de sus recursos y una máxima de gastos a satisfacer por parte de las instituciones públicas locales que las conduce a la auto-exigencia de reducir su gasto global: corriente, inversor y estructural; y junto a ello la búsqueda de fuentes alternativas de financiación.

Sin embargo, la actuación a través de los mecanismos clásicos de la actividad financiera, los ingresos y gastos públicos, no es la única opción a la hora de equilibrar y sanear las cuentas de la Administración, siendo la mejora y reorganización de la estructura de la propia Administración una, hasta la fecha, apenas abordada, siendo aquí la AL por sus características: flexibilidad, heterogeneidad, diversidad, tamaño y dispersión, una de las que cuenta con más posibilidades de ajuste y modificación.

A tal objeto, el estudio planteado parte de la separación entre dos niveles o estructuras funcionales distintas dentro de la AL: de una parte, el aparato orgánico administrativo y demás entes dependientes que conforman la Administración paralela o Paraadministración, y de otra la distribución de la propia AL, donde cabe distinguir de forma especial por su actuación y relevancia a las Diputaciones y Ayuntamientos, siendo éstos por número y tamaño el marco más propicio para reestructurar la AL.

Decir como previo a los resultados obtenidos que, analizada la estructura local por CCAA en base a su población en los dos ámbitos de actuación estudiados, las posibilidades de reestructuración de la AL no son pocas:

1. Si nos referimos a los entes y organismos autónomos complementarios a la AL, ya no sólo destaca su número, 1.883, sino también por su actividad principal, donde la indefinición y carácter no esencial de la misma es su característica. Una cuarta parte de éstos aparecen como entidades no clasificables según la clasificación de actividad pública empleada por Naciones Unidas.

Profundizando en la distribución por CCAA, destaca su desigual peso territorial, donde se entremezclan casos como los de Navarra, Cataluña y País Vasco con una extensa Paraadministración en términos per-cápita, y que además, y sobre todo en los dos últimos casos, son CCAA con una AL poco dispersa, por lo que esa Administración complementaria no cabe justificarla a la hora de atender la dispersión y despoblamiento de su territorio. Cabría buscar la explicación a este hecho en que al coincidir con la que podemos definir como área de mayor desarrollo del país, y por ello de mayor capacidad financiera, han empleado parte de ésta en contar con una Administración más extensa, por encima de lo que la eficiencia aconseja. Frente al caso anterior, La Rioja, Cantabria o ambas Castillas, su realidad es la inversa: una reducida diversificación en número de entes y organismos dependientes de su AL, siendo Comunidades que no destacan por su capacidad financiera y sí por su despoblamiento y dispersión geográfica.



2. Mientras que en lo que hace referencia al número de municipios y su tamaño, 8.116, y de media más de 400 por comunidad, son varios los casos de Comunidades donde más del 75% de sus municipios no alcanzan los 1.000 habitantes, tal es el caso de: Aragón, Castilla La Mancha o La Rioja, o Navarra y Castilla León con más de 2/3 partes de los mismos en esas cifras.

En cuanto a la diversidad territorial del tamaño municipal, de nuevo se observan diferencias sustanciales, destacando el interior (excepto Madrid) de España, donde el minifundismo municipal es la norma, consecuencia ello en gran medida del despoblamiento de estas zonas donde la emigración hacia los núcleos urbanos de referencia, más dinámico y desarrollados fue su losa. Por el contrario, Cataluña, Madrid, País Vasco o Valencia son todas CCAA donde el tamaño municipal medio es considerable. En todas ellas el grado de urbanidad es alto y cuenta con áreas metropolitanas significativas, (significado % de municipios entre 20.000 y 50.000 hab.).

Combinando el estudio de los dos ámbitos administrativos analizados se observa una realidad inversa, que se puede escenificar bajo la siguiente regla:

- Paraadministración dependiente, CCAA desarrolladas y población concentrada.
- Administración Local minifundista, CCAA en desarrollo y población dispersa.

En consecuencia, y sólo tomando como referencia la población, varias son las Comunidades donde las posibilidades de reestructuración local son altas, tal es el caso de Aragón, Navarra, Cataluña, las dos Castillas y hasta Extremadura, atendiendo para ello al índice de máxima complejidad obtenido (IMAXCAT). El despoblamiento de gran número de municipios en España, especialmente del interior, limita y estrangula cualquier alternativa financiera que parta de su capacidad económica. Más del 60% de los municipios de España no alcanzan los 1.000 hab. y menos del 5% se pueden definir como ciudad en términos de concentración humana social y económica significada.

Por ello el minifundismo municipal, junto a la reducida funcionalidad de gran parte de los Organismos que componen la Administración periférica, actúan de acicates en aras de una propuesta de reestructuración para la AL mediante la fusión o reducción de municipios. A su vez, y atendiendo a la necesidad de garantizar el necesario equilibrio interterritorial en cuanto a una prestación básica de los servicios locales esenciales, una planta municipal de 5.000 habitantes se configura como una necesidad imperativa. Cualquier tamaño inferior a este sería poco eficiente en la prestación de los servicios propios de la AL, tanto en términos de financiación como de coste del servicio a prestar.

Ahora bien, al factor cuantitativo observado debemos añadirle otro cualitativo hasta no hace mucho imperceptible, la nueva concienciación acerca de la actuación pública, donde la eficacia y la eficiencia en su quehacer pasa de la retórica a la realidad. En este sentido dos factores juegan un papel trascendente: la percepción ciudadana creciente del coste de la actividad pública, y la concienciación acerca de la responsabilidad pública. El que gobierna no lo hace con su dinero, por lo que no sólo habrá de justificar en que gasta ese dinero, sino que también ha de ofrecer un resultado positivo.

La eficacia y la eficiencia en la gestión pública se convierten en una exigencia ciudadana, que también observa como todas las áreas de gestión y producción se modernizan, algo a lo que la acción pública no queda ajena, por lo que la implantación de nuevas tecnologías y la modernización procedimental en la Administración se ve como un factor de mejora en la prestación de los servicios más próximos al ciudadano.

## 7 Bibliografía

- Albi, E.; González-Páramo, J. M. y López Casanovas, G.: *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel Economía, 2000.
- Albi, E.; González-Páramo, J. M. y Zubiri, I.: *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gasto: aspectos macroeconómicos*. Barcelona, Ariel Economía, 2004.
- Álvarez, X; Monasterio, C. y Suárez, J.: *Déficit e Endebedamento nas Facendas Territoriais Españolas*. Santiago de Compostela, Fundación Caixa Galicia, 1998.
- Arellano, D. y Lepore, W.: "Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea". *Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, nº 2 II semestre, 2009, pp. 253-302.
- Bel, G.: "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 12-20.
- Bosch, N. y Solé-Ollé, A.: "Crisis fiscal y reforma de los gobiernos locales. Editorial". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 5-10.
- Bosch, N. y Solé-Ollé, A.: "Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2012, pp. 80-87.
- Cabannes, M.: "Restricciones financieras en el Ámbito Local de Gobierno". *Reflexiones sobre la Financiación de los Gobiernos Descentralizados*, Universidad de Castilla La Mancha, 1999, pp. 115-138.
- Carrillo, E. y Tamayo, M.: "El Estudio de la opinión pública sobre las administraciones y las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, volumen XVII, nº 1, 1º semestre, 2008, pp. 193-215.
- Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais (CPRI) e Administración Pública - Inspección Xeral de Servizos: *Calidade na Administración Pública e Avaliación do Rendemento: modelo EFQM da excelencia*, Ed. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2005.
- De Diego Gómez, A.: "A fusión de Concellos, con especial referencia a Galicia". Revista Galega de la Administración Pública (REGAP), monográfico: A reforma local a debate, nº 47, enero-junio, 2014, pp.121-152.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- De la Merced, M.: "La financiación de las Corporaciones Locales. Situación actual y alternativas de futuro". *Los nuevos retos del Sector Público ante la unión monetaria europea*, Ed. Especial Cinco Días y Fundación ICO, vol. 13, 1997, pp. 347-352.
- De la Mora, L.: "Los retos de las ciudades en el umbral del siglo XXI". *Los nuevos retos del Sector Público ante la unión monetaria europea*, Ed. Especial Cinco Días y Fundación ICO, vol. 12, 1997, pp. 327-331.
- Del Campo, M. O. y Ferreiro, F.: *Da Administración á Xestión dos Servizos Públicos*, Escola Galega de Administración Pública (EGAP), Santiago de Compostela, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, Xunta de Galicia, 2012.
- Del Campo, M. O. y Ferreiro, F.: "The Reform of the Local Administration in Spain in Terms of Population". *Journal of US-China Public Administration*, volumen 10, nº 10, october (serial number 96), 2013, pp. 945-957.
- Dussauge, M.: "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". *Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, nº 2 semestre, 2009, pp. 439-474.
- Garcés, M.; Marín, M.; García, A. Navarrete, F y Bote, V.: "De la Auditoría Pública a la evaluación de Políticas Públicas", Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España, Fundación Instituto de Crédito Oficial, Madrid, 2008.
- Guy, G.: "Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 32-42.
- Jiménez. M.; Jiménez, J. A.; López, S. y Ruíz, E.: *Administración Pública*, Ciclo formativo de Grado Superior, Madrid, McGrawHill Interamericana de España, S.A.U., 2003.
- López, M<sup>a</sup>.T. y Utrilla de la Hoz, A.: *Introducción al Sector Público Español*, Madrid, Editorial Civitas, Economía y Empresa, 1<sup>a</sup> edición, 1992.
- Miguez Macho, L.: "As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración. A Administración Local". *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, monográfico: A reforma local a debate, nº 47, enero-junio, 2014, pp.185-220.
- Moisio, A.: "Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 22-30.
- Pedraja, F. y Suárez, J.: "La reforma de las Subvenciones de Nivelación a los municipios españoles". *Reflexiones sobre la Financiación de los Gobiernos Descentralizados*, Universidad de Castilla La Mancha, 1999, pp. 11-28.
- Ramió, C.: "Avaliación da innovación institucional e de xestión das Administracións Locais". *Revista Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, Eixo Atlántico - Innovación nas Organizacións Públicas*, nº 15, 2009, pp. 21-52.

- Ramió, C. y Salvador, M.: "Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración Local de España: el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales". *Gestión y Política Pública*, volumen XXI, nº 2 septiembre, 2012, pp. 439-474.
- Rodríguez, R. (dir.) et al.: *Os Concellos Galegos para o século XXI, análise dunha reestruturación do territorio e do goberno local*. Universidade de Santiago de Compostela, 2004.
- Rodríguez, R.: "Oportunidades da crise. Debate sobre reestruturación da administración territorial". *Administración & Cidadanía*, Revista da Escola Galega de Administración Pública, volumen 6º, nº 2, 2011, pp. 21-34.
- Sánchez J.; Ordóñez C.; Molina C.: "As necesidades relativas de gasto das Comunidades Autónomas. Elaboración dun indicador baseado na poboación". *Administración & Cidadanía*, Revista da Escola Galega de Administración Pública, volumen 1º, nº 1, 2006, pp. 121-172.
- Slack, E.: "La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 44-53.
- Soria, J. M.: "Nuevas tendencias en los modelos de gestión de servicios esenciales en los municipios". *Los nuevos retos del Sector Público ante la unión monetaria europea*, Ed. Especial Cinco Días y Fundación ICO, vol. 13, 1997, pp. 357-358.
- Vilalta, M.: "La Hacienda municipal española: una reforma necesaria". *Institut d'Economía de Barcelona*, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 2011, pp. 72-77.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS