

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 e IDEGA
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
xoaquin.fernandez@usc.es

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 *Unha reforma necesaria, pero mal enfocada.* 2 *A reforma non é urxente.* 3 *A reforma parte dunha concepción equivocada da ineficiencia municipal.* 4 *A reforma opta por solucións escasamente eficientes e de menor calidade democrática.* 5 *A reforma parte dunha concepción homoxeneizadora*

1 Unha reforma necesaria, pero mal enfocada

Está en marcha unha reforma en profundidade do nivel local, a través do proxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. Este traballo céntrase nunha avaliación preliminar das novidades que supón, desde unha perspectiva económica pero que, necesariamente, transitará por un territorio máis político, como complemento.

A reforma da lexislación básica local é necesaria. A Lei Reguladora das Bases do Réxime Local ten case trinta anos de vixencia. Máis alá da introdución do réxime específico das cidades de gran poboación, permanecen incambiables aspectos estruturais decisivos, a pesar da madurez do sistema autonómico, a transformación nas pautas de localización da poboación e a actividade (urbanización e desruralización intensa, desbordamento metropolitano), con cambios tecnolóxicos e de infraestrutura que fomentan e facilitan a mobilidade e a conexión, ou a modernización da sociedade (máis servizos e de maior calidade, con participación e transparencia).

Unha reforma en profundidade do nivel local de goberno, que abranguese a adecuación do institucional ao funcional, a clarificación das competencias ou a promoción da eficiencia administrativa e a mellora da calidade democrática, sería útil.

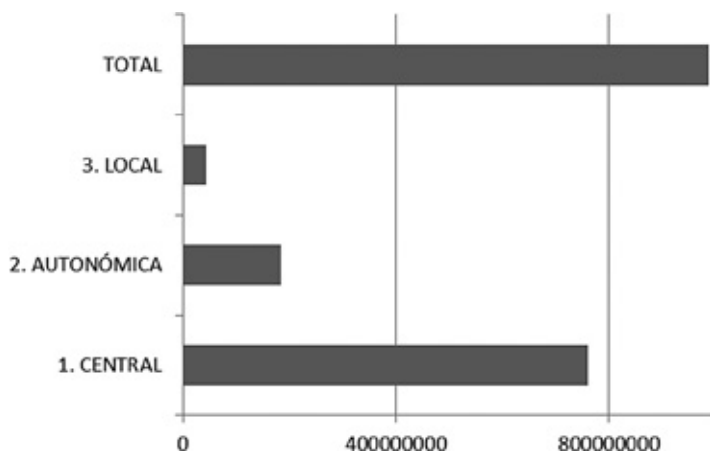
Porén, trátase dunha oportunidade perdida. A reforma presenta algúns aspectos positivos. Por exemplo, a reordenación do sector empresarial local ou o control dos soldos dos cargos políticos e do persoal eventual —aínda que me temo que os resultados serán moito menos favorábeis que os previstos—.

Pero a avaliación global é negativa, por canto a reforma parte dun diagnóstico equivocado, por simple, a partir de apriorismos escasamente fundamentados, e ignora unha avaliación rigorosa das necesidades e dificultades; porque descoida a calidade democrática das solucións, caendo no arbitramento e abríndose a un territorio arriscado; porque, desexando ser economicista, desdeña a información económica de máis calidade. En síntese, prima a urxencia de cambiar algo sobre o esforzo de cambiar para durar (o que implicaría un consenso amplo a varios niveis e polo tanto un delicado exercicio de artesanía política);

2 A reforma non é urxente

A reforma fundaméntase nos principios de estabilidade orzamentaria, sustentabilidade financeira e eficiencia no uso dos recursos. Pero os gobernos locais dos que se presume a ineficiencia (os menores en poboación) non son produtores de débeda. Dos 1.000 millóns de euros de débeda pública, só un 4.3% corresponde ao nivel local (para unha proporción do gasto moi superior). Dos 35 mil millóns que corresponden aos concellos, só o concello de Madrid supón un 20% do total; dous terzos dos pasivos corresponden aos 100 primeiros concellos e máis dun 90% aos 1.000 primeiros concellos máis endebedados. Polo tanto, máis de 7.000 concellos, os de menor dimensión demográfica, absorben menos dun 10% da débeda municipal (un 0.4% da débeda pública española). Hai 3.000 administracións locais, nunha proporción elevadísima os de menor poboación, sen débeda.

Gráfico 1. Débeda por niveis da Administración
31 de decembro de 2012 - Miles de euros



Por ter unha referencia máis próxima: todos os concellos e as deputacións de Galicia asumen de xeito agregado unha débeda que é unha décima parte da do concello de Madrid...

Se a estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira é o obxectivo da reforma, esta está mal orientada: esta cuestión interpela escasamente ao nivel local, e, dentro de este, debería dirixirse cara aos maiores concellos (só algúns deles) e ás deputacións. Controlar o despilfarro e limitar o endébedamento excesivo son fins que compartimos. En vez de aplicar receitas xenéricas, con consecuencias negativas, ensaiemos no plano local unha terapia orientada e precisa.

O Ministerio de Facenda prevé un aforro de 7129 millóns de euros entre 2013 e 2015 —unha cifra moi respectable: supón aproximadamente un 10% do gasto local total en España—, das que un 31% corresponde á “clarificación de competencias”, un 46% á “eliminación de duplicidades” e un 19.6% á “redimensión do sector público local”.

Evitemos axuizar de momento esas cifras. Tan só diremos que un informe do Instituto de Estudos Fiscais, sen data nin sinatura, reduce o aforro potencial a 3.900 millóns. Logo veremos que unha parte do mesmo non está asociado aos factores indicados polos redactores do proxecto. Limitémonos só a indicar que supoñen unha transformación de enorme envergadura do sector público local para a que, sen dúbida, é preciso un período de tempo considerablemente máis dilatado do previsto no proxecto de reforma. Por exemplo, pola existencia de contratos para a prestación de servizos que convirá respectar; ou de postos de traballo cubertos por funcionarios, con dificultades de axuste a curto prazo.

En suma, a reforma proposta presenta unha manifesta inadecuación entre medios e fins así como unha previsión de aforro excesivamente optimista.

3 A reforma parte dunha concepción equivocada da ineficiencia municipal

A reforma parte dun concepto central, o **custo estándar dos servizos**. Concepto que serve para determinar a ineficiencia municipal e autorizar medidas de intervención, para os concellos de menos de 5.000 habitantes, ou de perda de capacidade, para os de 5 a 20.000. E que será definido mediante Decreto polo Goberno.

Pode ocasionar unha convulsión profunda no mapa municipal, a partir, como trataremos de argumentar, dunha concepción errónea. O goberno aduce que o custo por habitante dos servizos municipais relaciónase inversamente coa dimensión municipal polo efecto das “economías de escada”. Considera, a partir da nota do IEF, que o custo por habitante dos servizos obrigatorios comúns é de 438 euros/habitante e ano para os concellos de menos de 5.000 habitantes mentres que é de 256 euros/hab./ano para os de máis de 50.000 habitantes (182 euros/hab./ano de diferenza). Con estas cifras, o aforro ocasionado ao pasar a prestar servizos entidades máis grandes sería en España de 514 millóns de euros por ano. Ofrezamos datos para un servizo en particular, retirados do estudo indicado: o de mantemento de vías públicas. O gasto sería de 157 euros/habitante/ano nos concellos máis pequenos, e de 59 euros nos máis grandes: 100 euros de diferenza, un 55% do total, derivase do maior custe deste servizo.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Deixamos de lado múltiples problemas metodolóxicos relacionados con este concepto e a súa medición. Centrémonos en dúas cuestións esenciais:

Primeiro, como o exemplo ilustra, a clave da eficiencia non está nas economías de escada. Está nas economías de densidade. Existirían economías de escada se manter 2.000 km de vías custase menos que manter 200 km, para unha idéntica densidade de poboación. Seguramente é así, pero de xeito limitado. A clave do aforro no gasto por habitante (que é o que salienta o goberno en apoio do seu proxecto de reforma) está nas economías de densidade: a concentración da poboación no territorio fai máis económicos os servizos públicos, o que resulta especialmente relevante cando, como sucede no ámbito municipal, os servizos están estreitamente vinculados ao espazo físico (redes que se despregan no mesmo, como alumeadado, auga, saneamento, mesmo recollida de lixo ou mantemento de vías públicas,...) Pero, de ser isto así, a solución non está en concentrar o aparello administrativo (os concellos); con iso non se soluciona nada... a non ser que se supriman eses servizos que operan en áreas de baixa densidade de poboación. Pero para iso habería que concentrar a poboación ou ben déixase sen servizos

Pero, non hai deseconomías de escada nos concellos máis pequenos? A resposta ten que ser afirmativa. Algúns estudos empíricos indican que son relativamente importantes ata os 5.000 habitantes; e que teñen unha singular importancia na función (1), Servizos xerais, normalmente de carácter administrativo. Con datos de 2010 o gasto en euros/habitante nesta función é un 60% superior nos concellos máis pequenos que nos máis grandes (ao redor de 60 euros máis ao ano). Como se reduce o gasto nesta función? Basicamente, por medio dunha redución do número de unidades administrativas (fusión de concellos). Pero o proxecto de reforma aposta por manter as unidades administrativas menores (e o seu aparello administrativo), só que cos servizos prestados polas deputacións provinciais. Ésta é unha das grandes oportunidades perdidas, pois posiblemente a reforma aumente os custos de transacción, polo seu barroquismo, incrementando o gasto improductivo local.

En segundo lugar, o propio concepto de custo estándar é perigoso para a autonomía local —cando se utiliza como indicador de ineficiencia—. A vida local é sinónimo de diversidade, experimentación e autonomía. Autonomía para decidir o nivel axeitado de ingresos e gastos. Unha poboación de maior nivel de renda pode demandar máis bens públicos (ou iguais bens públicos de maior calidade) e estar disposta a pagar por eles uns impostos e taxas máis altos. O custo estándar, se non ten o coidado de discriminar por niveis de calidade, sinalaría ineficiencia onde só hai unha demanda diferente. Pensemos, por exemplo, nun sistema de selección e reciclaxe de residuos máis sofisticado; ou unha opción clara por elevar a dotación de zonas verdes que eleva a superficie de parque por habitante a un custo maior...

Pero ademais é un concepto especialmente mal indicado para captar a multiplicidade das situacións: concellos turísticos ou universitarios, de elevada poboación flotante, que producen máis toneladas de residuos, consumen máis auga e xeran máis m³ de augas residuais por habitante: é isto indicador de ineficiencia? Non pasaría nada se non fose que sobre esta base a reforma legal contempla a intervención do concello máis gastador, sen ter en conta as súas especificidades.

4 A reforma opta por solucións escasamente eficientes e de menor calidade democrática

Como xa sinalamos, a reforma prevé o mantemento da estrutura institucional actual: unha planta municipal hipertrofiada e dous niveis (o municipal e o provincial) no ámbito local, por mais que fomente a redución das estruturas intermunicipais voluntarias (mancomunidades, comarcas, consorcios,...).

Esta solución pode chegar a disociar, con amplitude hoxe non determinada, a representación da xestión. Manteranse as estruturas políticas (alcaldes, concelleiros,...), cun aparello administrativo xeral, e trasladaranse as capacidades de xestión ao ámbito provincial, por vías coactivas ou voluntarias. Esta vía induce a creación de espazos de representación política democrática desprovistos de capacidade de xestión mentres configura espazos de xestión sen instrumentos de control democrático.

Os cargos electos dos concellos desapoderados quedan convertidos en meros intermedarios, mentres as deputacións asumen responsabilidades sen estar sometidas a un control democrático directo. Son xa na actualidade organismos de baixa calidade democrática, e con fortes incentivos para a ineficiencia global, máis alá da xestión máis ou menos acertada dalgúns servizos, pola menor transparencia, control e responsabilidade. Estes problemas agudízanse coa reforma, que distancia aos cidadáns dos lugares onde se pode dar solución ás súas demandas.

A reforma actúa así sobre ámbitos onde as economías de escada non son importantes e deixa fóra outros nos que si o son. Unha solución barroca, ineficiente e de difícil aplicación.

Sería posible compatibilizar mellor eficiencia e democracia? A “estratexia do norte de Europa”, aplicada en países como Dinamarca, Suecia ou Alemaña indica como actuar, con dous eixes centrais.

O primeiro eixe, a promoción da fusión de concellos, ensaiando inicialmente unha vía voluntaria, incentivada con decisión. á que podería axudar a administración central colocando na lexislación básica unha referencia de obrigado cumprimento ao cabo dun período de tempo curto (mínimo de 2.000 habitantes para un concello despois de cinco anos?). E que debería desembocar nunha vía forzosa ao remate dese período transitorio. Deixando ás comunidades autónomas unha ampla competencia na determinación dos ritmos e características do proceso. Este vector de actuación produciría concellos máis fortes e de maior superficie e habitantes, susceptibles de descentralización.

O segundo eixe da estratexia consistiría na eliminación da obrigatoriedade do nivel provincial. As deputacións converteríanse nunha opción autonómica. As comunidades autónomas terían a opción de facelas desaparecer, mantelas ou transformalas. Por exemplo, utilizando este nivel local superior para dar unha solución, que non está na lei, aos dilemas metropolitanos.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

5 A reforma parte dunha concepción homoxeneizadora

A norma opta por solucións homoxéneas para toda España, recortando o campo de acción das comunidades autónomas para recentralizar competencias. Esta opción bate coas experiencias de países europeos máis desenvolvidos de fasquía federal (Alemaña, Bélxica), nos que os niveis intermedios (CCAA en España) son competentes no deseño, regulación e control do ámbito local, a partir dunhas bases e dereitos democráticos comúns mínimos. A alternativa descentralizadora facilita a mellor adecuación e respecto ás diferenzas; así como a innovación institucional e a competencia entre unidades administrativas que experimentan solucións. Coa imposición da homoxeneización estamos coartando os efectos dinámicos máis benéficos do modelo descentralizado (adaptación a preferencias diversas e mobilidade dos individuos para elixir a opción máis acorde coas súas demandas).

A opción recentralizadora colisiona coa propia situación española, en varios planos. No nivel local intermedio xa existen múltiples solucións en España. Desde as CCAA uniprovinciais (por certo, asumirán aquí as CCAA as competencias municipais?; serán sometidas a debate nas asembleas da CA?) ás solucións insulares (Cabidos e Consellos, que fragmentan a representación das provincias) ou forais (cun reforzamento moi intenso do nivel provincial no País Vasco). Querer verter nun molde común a diversidade xa existente augura tensións e dificultades para un resultado que no mellor dos casos é extremadamente limitado.

Pero tamén existen friccións no plano legal. A día de hoxe existen diversos niveis competenciais das comunidades autónomas no ámbito local; e as comunidades autónomas teñen exercido esas competencias para producir regulacións non coincidentes. Por exemplo, na determinación das competencias propias dos concellos e das comunidades. Algunhas de entre elas trasladaron ao ámbito local, por delegación, competencias que a reforma prohíbe aos concellos. Esta constatación indica a dificultade de que prospere unha delimitación ríxida e uniforme das competencias propias dos concellos por medio da lexislación básica.