

La reforma de las estructuras locales¹

Sumario: I. PROBLEMAS DE ESTRUCTURA.—II. PROBLEMAS FUNCIONALES.—III. REFORMAS NECESARIAS Y DUDOSAS.—IV. LA VERTIENTE TRIBUTARIA Y FINANCIERA.

El llamado Programa Nacional de Reformas, aprobado por el Gobierno hace dos años, contenía una serie de ambiciosos ítems relativos a la reestructuración de todas las Administraciones Públicas, entre las que se contaban, por supuesto, las locales. Sin entrar en el detalle de las reformas concretas que el ejecutivo proyectaba, su resumen (página 22 del Programa) hablaba

- de unos “ajustes del plan de pago a proveedores presentados por las Entidades locales”;
- de un plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades locales”;
- del “redimensionamiento de la plantilla de empleados públicos”;
- de la “racionalización en el número de Entidades locales y sus competencias”.

Esta colaboración no trata de examinar en qué medida tales objetivos han sido efectivamente emprendidos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, autotitulada “de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”

★ Catedrático de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

¹ La presente colaboración tiene su origen en la ponencia (reelaborada y actualizada) que desarrollé, el 23 de mayo de 2012, en un seminario de la Fundación para los Análisis y Estudios Sociales, por invitación de mi buen amigo Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa; ponencia que fue acogida por los asistentes con la esperable división de opiniones. Algunas de las discrepancias con que fue recibida me han aconsejado rectificar o matizar alguno de sus contenidos, muy dependientes de las críticas circunstancias que el país vivía en aquellos momentos; que desearía no fueran alegremente olvidadas.

(LRSAL)². Intenta, antes bien, situar la cuestión general de la reforma de las Administraciones locales en un plano algo más general del que el legislador español ha adoptado, que ha sido bastante más modesto. El Gobierno, como es de general conocimiento, se ha visto constreñido en el diseño de la reforma, de una parte, por las hercúleas resistencias a cualquier tipo de modificación del *statu quo*, y, de otra, por la necesidad de proporcionar a las instituciones comunitarias un paquete de medidas de impacto cuantificable en el nivel de déficit público. Estas tensiones explican, y quizá justifican, que la actuación legislativa se haya quedado sensiblemente corta, a mi entender, en la previsión de las reformas que las Entidades locales precisan.

Y las precisan porque los problemas que aquejan a las Administraciones locales españolas son, al entender de no pocos analistas, abundantes (y también muy conocidos, aunque escasamente *reconocidos* como tales en el mundo local). Me veo, por ello, en la necesidad de exponerlos de forma sumamente esquemática, clasificándolos convencionalmente en tres grupos.

I. PROBLEMAS DE ESTRUCTURA

1. Suele hablarse —en ocasiones, con cierta ligereza— del excesivo número de entes locales existente en nuestro país: 8.116 municipios, 43 provincias (no computando las Comunidades Autónomas uniprovinciales), 1.040 mancomunidades y consorcios, 1.750 organismos autónomos y 1.571 sociedades mercantiles. Y no es inusual que la mención de estas cifras vaya acompañada de la propuesta de operaciones masivas de supresión y de fusión de municipios semejantes a las realizadas en otros países europeos que fueron sometidos a procesos de rescate.

En contra de mucha opiniones, creo que esta cifra no es por sí misma significativa, como tampoco lo es su comparación con la mucho más abultada que ofrecen otros países comunitarios (Francia tiene más de treinta mil *communes*). El factor que distorsiona la valoración de estas cifras radica en la profunda desigualdad de nuestras estructuras municipales. Basten unos cuantos datos para comprobarlo, que extraemos de la siguiente tabla:

² Sobre la cual me permito remitir al lector a las ponencias reunidas en el volumen, coordinado por mi, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES; Demografía y extensión

CC. AA.	Población (1)	Km ² (2)	Densidad (3)	Munic. (5)	Media hab. (6)	Media Km ² (8)	Provincias	Mancom. (10)	Comarcas
Andalucía	8.440.300	87.598	96	771	10.947	113	8	87	
Cataluña	7.553.650	32.113	235	947	7.976	33	4	78	41
Madrid	6.495.551	8.028	809	179	36.287	44	1	53	
C. Valenciana	5.113.815	23.255	219	542	9.435	42	3	62	
Galicia	2.765.940	29.574	93	315	8.780	93	4	39	
Castilla y León	2.519.875	94.225	27	2.248	1.121	41	9	262	1
País Vasco	2.191.682	7.235	303	251	8.732	28	3	38	7
Castilla-La Mancha	2.100.998	79.462	26	919	2.286	86	5	137	
Canarias	2.118.679	7.447	284	88	24.076	84	2	19	
Murcia	1.472.049	11.313	130	45	32.712	251	1	8	
Aragón	1.347.150	47.720	28	731	1.843	65	3	47	32
Extremadura	1.104.004	41.635	26	386	2.860	107	2	68	
I. Baleares	1.111.675	4.992	223	67	16.592	67	1	6	
Asturias	1.068.165	10.604	101	78	13.694	135	1	20	
Navarra	644.477	10.390	62	272	2.369	38	1	64	
Cantabria	591.888	5.321	111	102	5.803	52	1	22	
La Rioja	322.027	5.045	64	174	1.851	28	1	30	
	46.961.925	505.957	92 (4)	8.115	5.748 (7)	62 (9)	50	1.040	81

(1) Censo de Población al 01/01/13. Fuente: INE.

(2) Superficie total de la Comunidad Autónoma en km². Fuente: INE.

(3) Densidad de población de las CC. AA.

(4) Densidad de población nacional.

(5) Número total de municipios de la Comunidad Autónoma (2013). Fuente: Registro de Entidades Locales.

(6) Media de habitantes de los municipios de la Comunidad.

(7) Media nacional de población por municipio.

(8) Superficie media de los municipios de la Comunidad.

- La dimensión física media de los municipios españoles parece, en principio, bastante adecuada: 61,6 km²; pero esta imagen se desvanece si se tiene en cuenta que dicha superficie oscila entre los 251 km² que tienen los 45 términos municipales de la Región de Murcia (y 113 km² los de Andalucía), y los 28 km² de media de los municipios de La Rioja y del País Vasco, que parece evidentemente muy escasa como ámbito idóneo para la prestación eficiente de servicios.
- Igualmente desigual es la distribución de las entidades por Comunidades Autónomas: en el *top* del *ranking* se encuentra la Comunidad de Castilla y León, que alberga a 2.248 municipios, seguida, muy de lejos, por las de Cataluña y Castilla-La Mancha, con 947 y 919 municipios, respectivamente. En el polo opuesto se encuentran, además de la ya citada Región de Murcia, con solo 45 municipios, las de las Illes Balears y del Principado de Asturias, con 67 y 78 municipios, respectivamente.
- Y la desigualdad se aprecia también, por fin, en la población media de los municipios, que oscila entre los 1.121 habitantes en la Comunidad de Castilla y León y los 36.287 de la de Madrid.

La asimetría de los datos superficiales y poblacionales de las provincias no es tan acusada, pero tampoco despreciable. Puede consultarse en la tabla siguiente, que no me parece necesario glosar en este momento.

	Nombre	Km ²	Habit.	Densidad
Andalucía	Almería	8.775,00	699.329	79,69
	Cádiz	7.440,36	1.238.492	166,46
	Córdoba	13.771,31	802.422	58,26
	Granada	12.646,84	919.319	72,69
	Huelva	10.127,94	520.668	51,41
	Jaén	13.496,09	664.916	49,26
	Málaga	7.306,03	1.652.999	226,25
	Sevilla	14.036,09	1.942.155	138,36
Cataluña	Barcelona	7.728,35	5.540.925	716,99
	Girona	5.909,86	761.632	128,89
	Lleida	12.172,19	440.915	36,22
	Tarragona	6.302,85	810.178	128,55
Madrid	Madrid	8.027,92	6.495.551	809,21
C. Valenciana	Alicante	5.817	1.945.642	334,47
	Castellón	6.636,00	601.699	90,67
	Valencia	10.807,00	2.566.474	237,48
Galicia	A Coruña	7.949,94	1.138.161	143,18
	Lugo	9.856,12	346.005	35,1

	Ourense	7.273,26	326.724	44,92
	Pontevedra	4.494,64	955.050	212,51
C. y León	Ávila	8.050,15	168.825	20,97
	Burgos	14.292,19	371.248	25,97
	León	15.580,85	489.752	31,43
	Palencia	8.052,06	168.955	20,98
	Salamanca	12.349,95	345.548	27,98
	Segovia	6.920,65	161.702	23,36
	Soria	10.306,42	93.291	9,05
	Valladolid	8.110,49	532.284	65,63
	Zamora	10.561,27	188.270	17,82
País Vasco	Araba/Álava	3.037,26	321.417	105,83
	Bizkaia	2.217,24	1.156.447	521,62
	Gipuzkoa	1.980,33	713.818	360,51
C.-La Mancha	Albacete	14.924,46	400.007	26,8
	Ciudad Real	19.813,23	524.962	26,49
	Cuenca	17.140,15	211.899	12,36
	Guadalajara	12.214,19	257.723	21,1
	Toledo	15.369,82	706.407	45,96
Canarias	Las Palmas	4.065,78	1.103.850	271,54
	Santa Cruz de Tenerife	3.381,17	1.014.829	300,15
Murcia	Murcia	11.313,98	1.472.049	130,12
Aragón	Huesca	15.636,47	226.329	14,47
	Teruel	14.809,57	142.183	9,6
	Zaragoza	17.274,23	978.638	56,65
Extremadura	Badajoz	21.766,31	693.729	31,87
	Cáceres	19.868,27	410.275	20,65
Illes Balears	Illes Balears	4.991,68	1.111.674	222,73
Asturias	Asturias	10.603,57	1.068.165	100,74
Navarra	Navarra	10.390,72	644.477	62,02
Cantabria	Cantabria	5.321,39	591.888	111,23
La Rioja	La Rioja	5.045,27	322.027	63,83

2. Una valoración del carácter hipotéticamente excesivo del número de entidades locales no puede hacerse en abstracto, sino en función de sus consecuencias. Desde los puntos de vista económico y funcional, parece escasamente discutible que dicho número conlleva efectos seriamente nocivos, que me limitaré a enumerar:

- a) Como es bien sabido, una altísima proporción de municipios son de población sumamente escasa: según los datos del Registro de Entidades

Locales, los municipios de menos de 5.000 habitantes suman un total de 6.800 (un 83,81 % del total); y son 917 aquellos cuya población oscila entre 5.000 y 20.000 almas (un 11,30 % del total). En conjunto, pues, 7.717 municipios, cuyo gasto presupuestado total asciende a 17.842 M€: lo cual arroja una media de 2,3 M€ por municipio (cifra que, en muchos casos, es sensiblemente inferior, ya que, como en la vida real, hay municipios ricos y pobres). El contenido de la tabla siguiente induce a la reflexión:

CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS POR POBLACIÓN

Tramos	n.º de Aytos.	% sobre total	Población	% de pobl.	Gasto total	Transferencias
< 5.000 hab.	6.800	83.81 %	5.989.823	12.74 %	7.747.084	2.149.487
5.001-20.000	917	11.30 %	8.954.730	19.04 %	10.095.008	2.825.633
20.001-50.000	252	3.11 %	7.435.693	15.81 %	8.506.983	2.219.472
50.001-100.000	81	1.00 %	5.758.547	12.25 %	6.507.037	1.587.506
100.001-500.000	56	0.69 %	11.076.146	23.56 %	12.227.242	3.337.139
500.001-1.001.000	4	0.05 %	2.757.093	5.86 %	3.327.300	957.242
<1.000.000	2	0.02 %	4.892.386	10.40 %	7.767.476	2.136.607

Fuente: Registro de Entidades Locales

Parece evidente que esta reducida capacidad económica acarrea disfunciones importantes: aun en la hipótesis de que, en muchos casos, los concejales y alcaldes de estos municipios no perciban retribución alguna, es imposible que con tan escaso presupuesto pueda sostenerse un *staff* burocrático de volumen y preparación profesional aceptables y, más aún, prestar los servicios mínimos obligatorios con adecuados niveles de calidad. Y, por otro lado, lo escueto de la estructura municipal supone un encarecimiento de los servicios públicos cuya prestación se externaliza (por simples economías de escala de las empresas prestadoras), así como una posición de debilidad en la negociación con los proveedores de servicios. Dicho en resumen, y con todas las excepciones que se quieran, un municipio de menos de veinte mil habitantes difícilmente puede considerarse como una organización prestadora de servicios a sus vecinos dotada de cierta eficacia.

- b) Por lo demás, el mero hecho de la existencia del Ayuntamiento impone un volumen mínimo de gastos, que se multiplica por tantos Ayuntamientos cuantos existen en estas condiciones. En este orden de cosas, tienen una muy especial relevancia los costes de personal, que son —como en cualquier otra empresa de servicios— el capítulo más abultado de su presupuesto, y también los que son objeto de un escrutinio más exigente

por parte de la opinión pública. No es fácil, partiendo de las cifras de que disponemos, hacer una valoración acerca de si dichos costes son excesivos o, por el contrario, insuficientes (lo que depende de la ideología de cada uno), por lo que me limitaré a exponer algunas de ellas, dejando al lector que extraiga las conclusiones que juzgue oportunas.

Es cierto que, en el decenio comprendido entre los años 2001 y 2010, el personal de las entidades locales experimentó un fuerte crecimiento, pasando de 537.498 empleados en el primero a 657.905 en el segundo (+120.407: un 18,3 %); pero también lo es que, en aplicación de los planes de ajuste, dicho incremento ha sido prácticamente anulado en los dos años siguientes, situándose, en julio de 2013, en una cifra solo ligeramente superior a la del año 2001 (549.010 efectivos); suponiendo en la fecha citada el 3,31 % de la población activa.

**PERSONAL AL SERVICIO
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	AGE	CC AA	EELL	Univ.	Correos	Total
ene-01	756.193	932.716	537.498	87.478	N/F	2.313.885
ene-02	536.989	1.101.909	547.728	89.360	51.808	2.327.794
ene-03	544.943	1.139.927	552.492	92.302	52.432	2.382.096
ene-04	541.512	1.159.951	558.785	92.532	54.216	2.406.996
ene-05	540.888	1.190.607	563.392	92.547	56.290	2.443.724
ene-06	546.716	1.223.129	572.319	94.008	54.840	2.491.012
ene-07	551.211	1.260.575	602.001	96.256	55.953	2.565.996
ene-08	561.551	1.300.232	623.214	97.849	57.111	2.639.957
ene-09	575.021	1.332.844	629.505	99.530	56.367	2.693.267
ene-10	591.559	1.348.492	657.905	100.672	55.071	2.753.699
ene-11	592.813	1.342.285	647.488	100.784	52.791	2.736.161
jul-12	579.892	1.334.226	567.295	154.768	N/F	2.636.181
jul-13	567.263	1.281.373	549.010	150.074	N/F	2.547.720

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Registro Central de Personal, julio de 2013)

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el volumen del personal local es prácticamente el mismo que el de la Administración General del Estado; y que, sumados ambos, no alcanzan al de las Comunidades Autónomas, a cuya cifra habría que añadir el propio de las Universidades públicas (todas las cuales dependen de las referidas comunidades). Estas cifras, no obstante, han de ser contempladas con importantes reservas, ya que, aunque comprenden el personal de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales de la Administración General del Estado y de las Entidades locales, no incluyen al

de las entidades públicas empresariales y organismos públicos de régimen específico dependientes de las Comunidades Autónomas; ni tampoco el personal de las sociedades mercantiles públicas ni de las fundaciones de ninguna de las Administraciones, cuyo volumen numérico no he podido hallar.

Cuestión distinta es el coste del personal local, que en el período 2003-2012 creció de 14.000 a 21.300 M€ (un 65,7 %), con un salario medio de 32.336 € por empleado. A ello habría que sumar 837 M€ de gasto en personal no funcionario (un 3,92 % del total de gastos de personal). Si se comparan estas cifras con el total de gastos locales, puede concluirse que los de personal consumen el 39,4 %; porcentaje que, en comparación con el de las empresas de servicios, puede considerarse realmente moderado, pero que no deja de ser elevado en términos absolutos.

Una forma distinta de ver las cosas podría consistir en tener en cuenta que el incremento del número de servidores locales (comparado con el existente en 1985, año de aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) y de su coste total no se compadece con el hecho de que, en estos treinta años, las competencias y funciones de los municipios no hayan experimentado aumento alguno.

- c) La multiplicación de municipios entraña otros inconvenientes a los que no suele hacerse referencia, que atañen a la ordenación del territorio. La estanqueidad de los términos municipales, unida al sistema de planificación urbanística, ha hecho del territorio nacional un mosaico heterogéneo de planes generales de ordenación urbana, cada uno de los cuales pretende ordenar el respectivo término municipal como una realidad aislada y única en el mundo; de tal modo que no es insólito, por ejemplo, que terrenos no urbanizables de especial protección lindén, en el municipio contiguo, con zonas de edificación intensiva. La capacidad de influencia de las Comunidades Autónomas para corregir estas incompatibilidades es, como es bien sabido, limitada, puesto que cada municipio planifica por sí y para sí, sin tener normalmente en cuenta, en absoluto, las previsiones planificadoras de los municipios contiguos.

II. PROBLEMAS FUNCIONALES

Los problemas de orden funcional atañen al cuestionable régimen competencial existente en nuestro sistema de Administraciones Públicas, que se caracteriza por su imperfecta delimitación, por su indefinición y por el exceso de regulación.

1. La ausencia de una delimitación clara y nítida ha sido, tradicionalmente, el rasgo más característico del régimen de atribución de competencias a las entidades locales. Desde 1985, la lista de funciones encomendadas a los

ayuntamientos se ha diseñado sobre la base de amplios rótulos materiales (seguridad en lugares públicos, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, prestación de los servicios sociales, transporte público de viajeros, turismo, etc.: artículo 25), semejantes a las contenidas en los Estatutos de Autonomía de primera generación, que presuponían que las concretas competencias sobre cada una de las materias debían hallarse distribuidas entre las diferentes Administraciones Públicas.

Esta técnica de legislar, fruto —en este caso— de la concepción de la autonomía local como autonomía-participación que se difundió en la década de los ochenta, se ha revelado como una fuente de disfunciones continuas, ya que la legislación sectorial no ha determinado con la precisión debida, en muchos casos, el haz de competencias correspondiente a cada nivel de Administraciones Públicas. De ahí los continuos solapamientos y actuaciones duplicadas (y, a veces, contradictorias) de las distintas Administraciones. Y de ahí, también, el soberano desconcierto de los ciudadanos que, ignorantes de las sutilezas de la distribución competencial, se desesperan al desconocer ante qué Administración han de acudir para la resolución de un problema concreto que les afecta. Aunque se trate de un ejemplo singular, puedo dar fe personal de una indescriptible reunión a la que hace algún tiempo hube de asistir acompañando al representante de una empresa, celebrada en la sede de la Subdelegación del Gobierno en una provincia, en relación con un conflicto medioambiental: ante el asombro de mi cliente, se hallaban presentes, además del Subdelegado estatal, los representantes de la Comunidad Autónoma, de la diputación provincial, de los dos ayuntamientos afectados (y de sus empresas distribuidoras), de la mancomunidad a la que pertenecían y de la Confederación Hidrográfica; nueve personas cuya principal ocupación fue la reivindicación de sus respectivas competencias, sin que de la sesión saliera, como era de esperar, solución alguna al problema que lo había motivado.

Este régimen es literalmente insostenible, en términos parecidos al de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se ha revelado como un semillero inagotable de conflictos. Una Administración eficaz, como impone el artículo 103 de la Constitución, no puede verse obligada a anteponer, a cualquier acción concreta, un largo proceso de reflexión acerca de lo que está habilitada o no a hacer sin vulnerar la susceptibilidad competencial de una o más Administraciones distintas. El estéril consumo de energías en la prevención y resolución de conflictos competenciales, actuales o probables, ha supuesto unos costes para todas las Administraciones españolas cuyo volumen, felizmente para nuestra tranquilidad, no ha podido ser calculado hasta la fecha. Pero, haciendo abstracción de todo ello, no puede dejarse de lado la carga que esta indefinición ha supuesto para muchas entidades locales, que se han visto forzadas a asumir costes extra en los casos en los que la realización de una determinada actividad o servicio por parte de alguna de las Administraciones superiores competentes era deficiente o inexistente; y ello porque

los municipios se hallan en la primera línea de exigencia de los ciudadanos, a los que es inútil invocar problemas de delimitación competencial para justificar la ausencia de una prestación que creen debida o prometida.

2. No menos grave ha sido la indefinición del ámbito competencial de los municipios, a los que, además de los servicios mínimos obligatorios y de los encomendados por cada una de las normativas sectoriales, se les proveyó, desde hace más de un siglo, de la cláusula que figuraba en el artículo 25.1 de la Ley de Bases de 1985 y que habilitaba a los municipios para promover cualesquiera actividades y prestar cuantos servicios contribuyeran “a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

Los efectos de la aplicación de esta cláusula han sido, en muchos casos, realmente letales para la economía de múltiples municipios. Ya haya sido por la presión ciudadana acostumbrada a exigir de las Administraciones (en este caso, de las más próximas) prestaciones y servicios de todo tipo, ya haya sido por el comprensible afán de no pocos ayuntamientos de cosechar votos, ya por el afán de realizar obras con fines menos que honorables, el hecho es que no pocos ayuntamientos se han embarcado, en los últimos tiempos, en un proceso de endeudamiento exponencial del que no podrán salir en décadas. La realidad ha puesto de relieve que nada hay más peligroso que invitar a cualesquiera personas a convertirse en benefactores universales de sus convecinos sin tener la preocupación previa de allegar los recursos ordinarios precisos, al disponer del poder tributario; y al conseguir, también y sobre todo, la cooperación irresponsable de los ejecutivos de entidades financieras y constructoras, que desoían sistemáticamente las advertencias que sus asesores les formulaban acerca de la dudosa legalidad de muchas operaciones y de la falta de solvencia de los entes prestatarios.

No se trata, por supuesto, de poner en cuestión la totalidad de las obras y actividades realizadas o asumidas por diversos ayuntamientos al amparo de la cláusula de competencia municipal universal; sin duda, muchas iniciativas han sido acertadas, pese a su elevado coste. Se trata, solamente, de llamar la atención sobre los riesgos que supone la aplicación impremeditada de esta cláusula, cuyos excesos no solo han generado situaciones de quiebra virtual de no pocos Entes públicos, sino que, además, han causado a la clase política española un daño reputacional mayor que los peores episodios de corrupción. La indignación popular frente a los corruptos se satisface con su procesamiento y eventual condena; la irritación causada por lo que se considera un despilfarro de recursos públicos se dirige contra el sistema mismo.

3. En este rápido recorrido no puede dejarse de hacer alusión a los muy serios efectos perturbadores que posee una de las principales competencias municipales, tan indiscutida como disfuncional: me refiero a las funciones urbanísticas de los municipios. Sin duda, su análisis requeriría un espacio del

que no dispongo en esta ocasión: pero es ineludible hacer alguna referencia a la cuestión, por sorprendente que pueda parecer a algunos.

Las actividades de planeamiento y de gestión del urbanismo constituyen, desde hace más de medio siglo, el núcleo principal, en términos cuantitativos y cualitativos, de las competencias municipales (salvo, claro está, de los municipios rurales en regresión demográfica y alejados de los grandes centros industriales o de ocio). En muchos ayuntamientos, los servicios encargados de esta actividad consumen una parte importante de los recursos y del personal municipal, no solo por la complejidad de la gestión urbanística y la alta cualificación profesional que requiere, sino por la dependencia tributaria en que ha sumido a estas Entidades locales, cuya hacienda se ha nutrido, durante muchos años, de los ingresos producidos por la llamada economía del ladrillo (IBI, ICIO, tasas por licencia, cesiones obligatorias de los urbanizadores, etc.). La explosión, largamente prevenida, de la burbuja inmobiliaria, ha sumido a múltiples ayuntamientos en una crisis financiera de salida incierta a medio plazo; pero este drama no es, ni de lejos, el más preocupante. El problema radica en la infinita complejidad de nuestras legislaciones urbanísticas, que no solo exigen la asunción por cada ayuntamiento de un coste de personal desproporcionado para su llevanza, sino que ha generado dos efectos de perversidad muy superior. Enunciados muy rápidamente, una extendida corrupción en todos los ámbitos de personal, electo o no, de múltiples municipios, y un freno intolerable para una actividad urbanizadora y edificatoria normal, sin excesos.

El primero de estos efectos es bien conocido, por lo que no aludiré en exceso a él. Porque la corrupción que genera naturalmente el urbanismo no se debe solo a la ausencia de ética de los promotores/construtores y de los servidores locales (que, por supuesto, no es general). Se ve impulsada también por la ridícula complejidad de los procesos de planeamiento y de gestión subsiguiente, que empujan a todos los actores del sistema a buscar atajos eficaces de dudosa o nula legalidad, en cuyo diseño y puesta en práctica surge la necesidad o la conveniencia de compensaciones económicas.

Pero es que, además, esta complejidad es un problema en sí misma, incluso en la hipótesis de que todos los actores del proceso ostenten un máximo nivel de integridad, porque la aplicación estricta, sin atajos ni corrupciones, de la normativa urbanística constituye una carga insostenible para la actividad económica más normal y honesta. No es tolerable, sencillamente, que el proceso de elaboración de un plan general de ordenación exija un período que oscila entre cinco y diez años, a los que ha de sumarse otro lapso de igual o superior duración para la planificación de desarrollo, la elaboración de los proyectos de urbanización, de los estudios de detalle, la constitución de las juntas de compensación, la elaboración y aprobación de los proyectos de parcelación y, finalmente, la solicitud y otorgamiento de licencias. Ninguna economía empresarial puede soportar estos plazos astronómicos para iniciar su actividad, porque ninguna inversión en suelo puede aguantar tales períodos

de maduración y recuperación; más aún cuando alguno de los instrumentos o actos administrativos son anulados por sentencias judiciales, como sucede con frecuencia insólita; y son anulados porque la estricta observancia de las normas que los regulan es muchas veces imposible, o entrañaría unas dilaciones insostenibles.

El problema que todo este entramado supone es realmente mayúsculo; y aunque en los tiempos actuales se haya minimizado como consecuencia de la crisis económica y de la práctica inexistencia de actividad urbanizadora, volverá a manifestarse en toda su intensidad en el momento en que la economía nacional simplemente se normalice. Con gran escándalo y sin ninguna esperanza, vengo diciendo desde hace años que el problema solo podrá abordarse transfiriendo la mayoría de las competencias urbanísticas a las Comunidades Autónomas (que, por su simple alejamiento del lugar, pueden ofrecer una capacidad mayor de resistencia a las presiones y tentaciones locales) y, por supuesto, simplificando drásticamente la regulación del urbanismo, que es hoy un prodigio de racionalismo tan exacerbado como inútil.

III. REFORMAS NECESARIAS Y DUDOSAS

Obviamente, no es objeto de esta breve colaboración sugerir un conjunto de reformas, cuya propuesta solo puede ser hecha legítimamente por los poderes públicos. Sí me parece procedente, en su lugar, formular algunas reflexiones sobre algunas de las líneas de cambio que se han propuesto; y también sobre las que ya se han instrumentado a través de la LRSAL.

1. No tengo formada una opinión sólida acerca de la propuesta de reducción imperativa del número de Entidades locales, ampliamente aireada en los medios de comunicación. La LRSAL la ha desechado implícitamente, acudiendo al establecimiento de medidas de fomento (apartados 4 a 6 del artículo 14 de la LBRL), así como de soluciones funcionales, como la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras equivalentes (artículo 26.2 de la LBRL); medidas y soluciones que se dejan en todo caso a la libre decisión de las Entidades locales, lo que hace improbable que llegue a hacerse un uso generalizado de las mismas.

No me cabe duda de que un proceso masivo de fusión podría, en teoría, realizarse sin perjuicio alguno para la prestación de los servicios locales fundamentales (que, bien al contrario, mejorarían en eficacia y eficiencia económica, como antes traté de razonar). Si la Región de Murcia —en el ejemplo antes citado— puede gobernar sin estridencias un territorio de once mil trescientos kilómetros cuadrados con solo cuarenta y cinco municipios, no veo el motivo para que un modelo cuantitativo semejante no pueda ser aplicado en otras partes del territorio español. No creo que sean dignas de consideración, a estos

efectos, las frecuentemente invocadas dificultades de desplazamiento desde los núcleos periféricos hasta el conjunto urbano que aloje al nuevo municipio: en un país que disfruta del parque de vehículos y de la red de carreteras que hoy tenemos, esas dificultades no pasan de ser un pretexto.

Pero, dicho esto, debo reconocer que un proceso de fusión (masiva o no tanto) de municipios me parece en la actualidad inviable, por las invencibles resistencias que suscitaría. Resistencias, de una parte, sociológicas, entre las que no sería la menor la tradicional hostilidad que existe entre multitud de poblaciones cercanas o contiguas, así como la natural y esperable del personal laboral o funcionario que hubiera de trasladarse o cesar en sus puestos de trabajo. Y resistencias, sobre todo, políticas, por cuanto un proceso de fusión, de mayores o menores dimensiones, supone un grave trauma para cualquier partido político, que privaría de su mandato a múltiples electos locales, que constituyen las bases del propio partido. Y tampoco sería viable la solución intermedia, propuesta en algún foro, de mantener los ayuntamientos como estructuras puramente representativas, pero concentrando la totalidad de sus servicios en un municipio cabecera; solución que ni siquiera evitaría la resistencia de los concejales cesados, cuya motivación no se halla tanto en la pérdida de sus retribuciones (muchas veces inexistentes o simbólicas en los pequeños municipios) cuanto en la tenencia de pequeñas cuotas de poder local.

Me parece improbable, por ello, que un proceso masivo de fusión pueda ser puesta en práctica en alguna ocasión no excepcional, como la acaecida en algunos de los países sometidos a rescate financiero por las instituciones comunitarias. Los incentivos a la fusión, así como las fórmulas de mancomunidad introducidas por la LRSAL, me parecen tan bien intencionadas como insuficientes, al dejarse a la decisión de las propias entidades locales.

2. En contraste, me parece inexcusable una reforma profunda del sistema de determinación de las competencias municipales y provinciales, que la LRSAL, pese a su intención de abordarla, no ha llevado a cabo; lamentablemente. Una gestión pública seria y responsable exige, a mi entender, que la legislación de régimen local defina, específica y concretamente, qué actividades y servicios han de ser prestados por los Ayuntamientos, con el mayor nivel de concreción posible, desechando definitivamente el empleo de rótulos genéricos (como los que siguen figurando en los artículos 25 y 26 de la LBRL). Y esta es una tarea que debe hacerse necesariamente en la propia legislación local, no en las normas sectoriales, que no suelen tomar en cuenta la capacidad financiera y funcional de los municipios para realizar las actividades que se les encomiendan.

Y huelga decir que deberíamos intentar de relegar a las brumas de la historia el sueño de la cláusula universal de competencia de los municipios, que la LRSAL solo ha suavizado, condicionando las iniciativas que puedan tomarse a su amparo a la no puesta en riesgo de la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (artículos 7.4 y 29 —ahora derogado— de la LBRL).

Los lamentables episodios de derroche e irresponsabilidad financiera que hemos sufrido en los últimos años (y que nadie nos garantiza que no puedan volver a ocurrir, de la mano de alcaldes provistos de irrefrenables entusiasmos) debería hacernos ver que ese brindis romántico a la autonomía municipal no es compatible con los limitados recursos que el país posee.

IV. LA VERTIENTE TRIBUTARIA Y FINANCIERA

He dejado para este momento la valoración del volumen y coste del personal por su estrecha conexión con un último punto que me parece obligado tratar, el de la vertiente financiera de las Entidades locales; una vertiente capital, cuyo desarrollo requeriría un tiempo y unos conocimientos de los que no dispongo, pero que al menos ha de ser apuntada.

1. Ante todo, unas puntualizaciones previas. En primer lugar, la necesidad de una reconsideración en profundidad del cuadro de ingresos de las entidades locales. La queja acerca de su insuficiencia es tan antigua como el propio régimen constitucional; y, ciertamente, produce aún sonrojo recordar el cuadro de tributos que la legislación local de 1955 preveía. Es también necesario poner de relieve que la Ley de Haciendas Locales de 1988 supuso el primer intento histórico serio de abordar la cuestión, y que el cuadro que definió ha servido para proporcionar un respiro a una gran parte de los municipios españoles, salvo quizá a los de mayor y menor tamaño poblacional; pero tampoco puede olvidarse que dicha reforma tomó, como pilares básicos de los ingresos locales, los producidos por la actividad urbanística. Ello era razonable en una fase histórica de crecimiento acelerado del PIB (y, más aún, en la subsiguiente de tipos de interés sumamente reducidos o prácticamente simbólicos, que estimularon de modo desordenado la demanda de viviendas), pero no a largo plazo, por el carácter fuertemente cíclico de este tipo de hechos imponderables.

Una segunda y obligada puntualización, la relativa al éxito de las políticas de austeridad. Es notorio que, en los momentos actuales (junio de 2014), las haciendas locales han experimentado un profundo saneamiento y prácticamente alcanzado el objetivo de déficit impuesto por la Unión Europea, si exceptuamos la situación de los mayores Ayuntamientos (que parecen condenados, en todo el mundo, a encontrarse en situación de quiebra técnica permanente) y de algunos otros que incurrieron en los últimos años en endeudamientos exorbitantes. Es de justicia reconocerlo así, así como el ímprobo esfuerzo realizado por las corporaciones surgidas del último proceso electoral y por el personal a su servicio.

2. Pero, esto supuesto, es también imperativo poner de relieve que la reforma del sistema de ingresos locales no puede considerarse ni abordarse aisladamente, porque la insuficiencia tributaria es un mal que afecta igualmente a todas las restantes Administraciones y al conjunto de funciones públicas que

globalmente han asumido; y este es el problema que debe abordarse, en conjunto y desde todos sus ángulos de modo simultáneo.

Es ocioso decir que carezco de preparación y de autoridad alguna para proponer cualquier tipo de solución técnica al déficit crónico que experimentan las finanzas del Estado, también y sobre todo de las Comunidades Autónomas (que son quienes soportan los servicios de mayor coste) y, por supuesto, de los Entes locales. Pero ello no me libera del deber de formular alguna reflexión general, que puede enunciarse de modo muy simple: el sistema de entes públicos que improvisadamente hemos montado en el último siglo no es sostenible en términos económicos. Y la raíz del problema se encuentra, inequívocamente, en la incapacidad de los Estados (de todos los europeos) para hacer frente a las exigencias financieras asumidas en aras de la puesta en práctica del Estado social

Debo apresurarme a advertir que esta constatación no es producto de ningún prejuicio ideológico. Soy el primero en reconocer no solo la justicia, sino los efectos benéficos que la idea del Estado social ha proporcionado: en menos de un siglo, ha permitido elevar los niveles de subsistencia de los sectores desfavorecidos de población; ha evitado explosiones sociales y ha generado un *standard* de bienestar y seguridad sin parangón en toda la historia escrita, entre otras muchas virtudes que, por obvias, puedo dejar de mencionar. Pero, desdichadamente, la experiencia ha revelado que el Estado social carece de fundamentos sólidos: sencillamente, porque los costes de su implantación y mantenimiento son muy superiores a los ingresos fiscales que un Estado, cualquier Estado, puede extraer de su sistema económico sin ahogarlo, incluso en épocas de bonanza económica. Dicho de otra forma, y siempre con simplicidad, los Estados europeos se han embarcado en unos compromisos de actividad y de servicios cuyo coste excede, con mucho, de su capacidad de recaudación tributaria.

Así lo demuestra el dato incontrovertible de que la forma en que este auténtico milagro ha podido producirse ha sido mediante el progresivo endeudamiento. Una parte creciente de las prestaciones propias del Estado social se han venido financiando hasta ahora mediante el recurso sistemático a los mercados financieros, en una continua huida hacia delante que ha hecho que los niveles de endeudamiento lleguen a alcanzar el 100 % del PIB, y más³. Pero, naturalmente, este fenómeno tiene límites naturales, a los que se llega en el momento en que las expectativas de devolución de los préstamos disminuyen sensiblemente o desaparecen por la perspectiva de insolvencia de las naciones prestatarias. Y no es necesario casi recordar dos cosas: primera, que numerosos

³ Y resulta paradójico que unos Estados, como los de la Unión, que adoptaron como un criterio indiscutible de disolución obligada de las sociedades mercantiles la reducción de su patrimonio neto a menos del 50 % de su capital social (artículo 363.1.d del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital), acepten pacíficamente que los Estados puedan sobrevivir y continuar realizando todas las tareas que han asumido cuando su endeudamiento dobla dicha proporción.

entes públicos españoles se han visto ya en la tesitura de cierre hermético de todos los agentes financieros, incluso a tipos de interés usurarios; y segunda, que se está produciendo un desplazamiento de los recursos globales del sistema financiero mundial hacia economías emergentes, que desconocen los postulados del Estado social y que ofrecen unas expectativas de retorno de la inversión mayores que las economías maduras del primer mundo.

Nada de esto es nuevo, podrá decirse. Desde los comienzos del Estado moderno, múltiples países —empezando por la España de los Habsburgo— cayeron en la misma espiral de endeudamiento para financiar sus aventuras militares; la diferencia radica en que dichas aventuras podían ser abortadas en cualquier momento (como hubo de hacer España a partir de la Paz de Westfalia), mientras que la interrupción o el recorte sustancial de los servicios asistenciales resulta harto difícil de explicar y justificar a una ciudadanía en cuya mente colectiva se ha creado la imagen de que los recursos públicos, de uno u otro origen, son inagotables y que, por ello, está plenamente justificado acumular ofertas y promesas de nuevos derechos.

3. Lo que quiero decir, por duro que resulte, es que un Estado social con los niveles de prestación y servicios que hemos conocido ha sido un bello sueño que no volveremos a disfrutar. Enfatizo el matiz “con los niveles de prestación y servicios que hemos conocido” porque es notorio que dicha forma de Estado tampoco está condenada a extinguirse, sino solo a reducirse, bien que de manera sensible. Más pronto o más tarde, y en todo caso antes de que el volumen del déficit público provoque un nuevo cierre de los mercados, los Estados se verán obligados a echar cuentas de manera responsable; a calcular prudentemente cuál es el volumen máximo de recursos que pueden obtener por la vía tributaria; a evaluar el coste de los servicios y prestaciones que pueden atender con dichos recursos; y a decidir democráticamente, por fin, cuáles de ellos han de ser abordados con los referidos recursos, y cuáles abandonados o, alternativamente, (co)financiados por sus beneficiarios. En definitiva, a actuar como lo hace un honesto padre de familia; porque, en cuestiones de disponibilidad monetaria, todas las economías sufren idénticos condicionantes.

Y esta forma de operar —que se terminará llevando a cabo de manera más o menos improvisada, pero que habrá de llegar— va a exigir una reducción importante del tamaño de las organizaciones y del número de servidores público; un proceso que ya se ha iniciado en el ámbito del personal⁴, pero que tiene todavía un muy largo recorrido. Podrá decirse, ya con referencia específica al mundo local, que quinientos cincuenta mil empleados no son excesivos, y que probablemente en otros países europeos su número es superior;

⁴ Recordemos que, desde 2011 a 2013, las Administraciones territoriales españolas han reducido el número de empleados públicos en 184.946 personas, como se desprende del Cuadro 4; por ello, me parece literalmente escandaloso que, en el mismo período de tiempo, el personal de las Universidades públicas haya crecido un 50 % (!).

pero la cuestión a tratar no es esa, sino si la economía del país puede permitirse ese número, además de otros tantos empleados estatales y más del doble de servidores autonómicos. Soy un lego prácticamente total en macroeconomía: pero, de modo intuitivo, algo me dice que un Estado cuya población activa es en la actualidad de algo menos de diecisiete millones de trabajadores (16.950.600, según la EPA del primer trimestre de 2014) no puede financiar un número de empleados públicos que excede de los tres millones y que supone cerca del 18 % de dicha población activa. Por supuesto, admito de antemano que mi intuición pueda ser errónea; me lleva a conservarla el hecho de que, hasta la fecha, nadie se ha preocupado de demostrar, con los números en la mano, que dicha proporción sea sostenible.

4. Y termino. Acepto de antemano la observación de que estas reflexiones, por cuya elementalidad pido todo tipo de disculpas, ya están siendo llevadas a la práctica. Me parece harto prudente, por ejemplo, que la reducción del personal público se esté realizando mayoritariamente por el procedimiento de la no reposición de los efectivos cesantes (aunque no se me oculta el impacto brutal que ello puede tener en el colectivo de jóvenes que buscan su primer empleo); una oleada de EREs públicos, por emplear una imagen gráfica, podría tener consecuencias sociales muy serias, además de incrementar de manera imposible los costes del subsidio de desempleo.

Pero esta política no puede hacerse, a mi juicio, a costa de cargar sobre las espaldas de los servidores públicos que permanezcan en servicio activo la realización de las actividades que los cesantes se hayan visto obligados a abandonar, porque ello supondría un deterioro inmediato en la calidad de servicios que no lo admiten fácilmente (hablo, por ejemplo, de la sanidad pública). El adelgazamiento de las organizaciones públicas debe realizarse, simultáneamente, mediante un paralelo proceso de desregulación, de eliminación de actividades administrativas de intervención en la actividad privada que han brotado como hongos en el último cuarto de siglo, pero que no solo son innecesarias, sino que paralizan o retardan la realización de actividades económicas privadas.

Sin duda, algunos de ustedes quedarán sorprendidos porque líneas de acción como las descritas sean defendidas por quien ha sido toda su vida un servidor público y que obtiene sus ingresos profesionales de la regulación que propone minimizar; pero las contradicciones vitales han de ser admisibles en épocas de desolación como la que nos ha tocado vivir. Si queremos conservar algo del Estado en el que felizmente hemos vivido, hemos de disminuirlo en buena parte; porque de otra forma terminaremos (nosotros, o nuestros hijos), perdiéndolo todo.