

# 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 doutor do Departamento de Economía Aplicada I da Facultade de Economía e Empresa da Universidade da Coruña (Galicia, España)  
moctadcv@udc.es

FRANCISCO J. FERREIRO SEOANE

Profesor doutor do Departamento de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
franciscojesus.ferreiro@usc.es

J. VENANCIO SALCINES CRISTAL

Profesor titular do Departamento de Análise Económica e Administración de Empresas da Facultade de Economía e Empresa da Universidade da Coruña e Presidente da Escola de Finanzas da Coruña (Galicia, España)  
jvsc@udc.es

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

48 Regap

Regap



ESTUDIOS E 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 esixe uns crecentes recursos económicos. Isto fai necesario estabilizar as finanzas locais, sendo a tal obxecto a reestruturación da Administración Local unha alternativa ata 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 grao 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 cidadá, 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 a reforma da Administración local. 2.1 Actuación e evolución da actividade da Administración Local en España. 2.2 A Administración Pública en España: ámbito e estrutura. 2.2.1 Marco de actuación do Sector Público. 2.2.2 Estrutura e funcións. 3 As finanzas das Facendas Locais: o déficit local nun ámbito de crise. 4 A complexidade da Administración Territorial en España. 4.1 A organización paralela dependente. A Para-Administración. 4.2 A dispersión micro-municipal. Unha medida para a súa reforma. 5. Racionalización e modernización administrativa: un cambio á vez cultural e organizativo. 5.1 Unha nova relación cidadán - Administración. A Xestión Pública. 5.2 A modernidade técnica administrativa. Un servizo público. 6 Consideracións e valoracións. 7 Bibliografía.*

## 1 Introducción

Ante unha situación socioeconómica tan complexa como a que vivimos, marcada por unha xeral e fonda crise así como a revisión de principios fundamentais baixo os que ata o momento se viña rexindo a nosa sociedade, convértese nunha necesidade e unha prioridade axustar as finanzas de todos os axentes económicos. Sendo neste contexto de procura de alternativas financeiras onde se enmarca este traballo, dirixido a ofrecer un marco alternativo á hora de acadar o desexado e necesario equilibrio das contas das Corporacións Locais (CL en diante).

Equilibrio, sen o cal sería imposible garantir a provisión dos servizos públicos locais: alumeado público, asistenciais, recollida selectiva de residuos, seguridade e protección cidadá, subministro de auga, urbanismo, etc. os cales son responsabilidade principal das CL. Sendo ao obxecto un feito contrastado, que en moitos casos non abonda con actuar sobre as partidas que integran os programas de ingresos e gastos públicos, senón que cómpre ir un paso máis alá e abordar o tema da eficiencia da propia estrutura administrativa, é dicir, se esta é a máis axeitada en relación ao obxectivo de prestación eficiente dos servizos públicos locais.

En consecuencia, se queremos garantir a estabilidade orzamentaria das Facendas Locais, cómpre afinar o modelo de provisión dos servizos públicos baixo un dobre obxectivo: eficacia e flexibilidade. Para iso, a continuación abordaremos o estudo dunha reforma ordenada da Administración Local (AL en diante) como alternativa de redución do Gasto Público; e que ademais conta coa vantaxe de non atacar directamente ao Estado do Benestar. Búscase acadar unha estrutura pública capaz, eficiente e flexible no seu quefacer, para con iso fortalecer o actual sistema de provisión pública. Así pois, e atendendo ao obxecto do noso traballo: *a reforma administrativa local en España como unha alternativa para a consecución do equilibrio das contas públicas*, estruturamos este, nos seguintes apartados:

No primeiro, abórdase a evolución da actividade exercida e as formas procedementais seguidas polas CL en España, dándonos pé sobre a necesidade de reformar a Administración en xeral e a local en particular, e xunto a iso preséntase a estrutura do Sector Público español, como referencia á hora de identificar onde e que reestruturar. Nun segundo punto, contextualízase a situación financeira das CL no contexto socioeconómico actual, de crise e déficits públicos. Nun terceiro apartado, estúdase a medida dos dous ámbitos máis comúns á hora de formular unha reforma da AL: a súa “administración paralela/dependente” e o micro tamaño poboacional de gran parte dos municipios en España. En cuarto lugar, introdúcense dúas cuestións que impulsan a necesidade de reformar a Administración: a crecente demanda cidadá en prol dunha maior responsabilidade pública e unha xestión pública máis eficiente, e a apreciación de que o desenvolvemento tecnolóxico é un instrumento clave dunha xestión pública máis barata e útil para o cidadán, aspectos ambos os dous que contribuirán á defensa dunha reforma administrativa axeitada aos cambios espaciais acaecidos: despoboamento e urbanismo. Concluindo cunha valoración xeral sobre a posibilidade de que unha reforma da AL sexa unha alternativa válida para sanear as súas finanzas e manter os actuais niveis de prestación pública local.

## 2 Bases para a reforma da Administración local

### 2.1 Actuación e evolución da actividade da Administración Local en España

No devir da nosa democracia, as Administracións Territoriais e en especial as CL: Provincias (Deputacións) e Municipios (Concellos) experimentaron grandes cambios en dous sentidos:

- a. En canto á gama de servizos prestados;
- b. E ao volume de recursos xestionados: financeiros, físicos e humanos.

Sendo en ambos os dous casos a nota común a dunha expansión constante e progresiva. Fronte a iso, o Estado preséntase á vez como un director da actividade pública demasiado grande e pesado á hora de atender problemas cotidiáns como: a limpeza viaria, alumeadado público, asistencia social, protección civil, saneamento, educación pre-obrigatoria, conservación ambiental, pero á vez demasiado pequeno para responder a grandes problemas aos que debe enfrontarse a complexa e globalizada sociedade moderna. Realidade que, se manifesta na súa perda de poder fronte a espazos supranacionais e institucións de mercado que rexen os mecanismos que aseguran o cumprimento das transaccións comerciais e fortalecen a creación de valores sociais (Dussauge, 2009; Arellano e Lepore, 2009).

Neste contexto, os gobernos locais víronse obrigados a facer fronte a unha infinidade de déficits de convivencia cidadá, os cales cómpre atender ao obxecto de vertebrar e facilitar a cohesión social (Jiménez *et al*, 2003; Rodríguez, 2011). E é neste papel cohesionador (art. 137 da Constitución) onde as CL teñen un protagonismo crecente, posto de relevo na esixencia de novos e custosos equipamentos, infraestruturas e servizos, o que incrementou a súa necesidade financeira. Pero é que, ademais este crecemento da actividade municipal viuse reforzado por outros factores (Da Mora, 1997; Cabannes, 1999; Garcés *et al*, 2008):

Regap



ESTUDOS E NOTAS

- a. O crecemento e modernización do país, fixo que as CL quixeran equipararse en competencias ás de países máis avanzados do contorno, acometendo actuacións por enriba das súas posibilidades.
- b. O sistema democrático esixe máis acercamento da Administración ao administrado —cidadán—, e neste sentido os Concellos actúan, non só como Administración finalista ante a demanda cidadá senón que chegan a asumir competencias non propias por razón da súa proximidade.
- c. O “interese” do Concello por satisfacer as demandas veciñais provocou como se dunha reacción en cadea se tratase, un aumento no nivel de esixencia (demanda) cidadá, xerando un proceso circular de crecemento sostido na demanda de novos servizos públicos sobre todo municipais.

Como consecuencia de todo iso, o Concello como órgano de goberno municipal, acaba intervindo en todos os ámbitos sociais. Por iso, podemos dicir que, os Concellos en España pasaron de ser axentes reguladores da convivencia cidadá a provedores principais de servizos. Porén, e malia este proceso de cambio e crecemento da actividade local en España, escasa foi a súa repercusión nos métodos e formas de xestión empregados por este nivel da Administración (Rodríguez, 2004; Garcés *et al*, 2008), os seus procesos e sistemas seguen unhas estruturas propias de épocas pre-democráticas.

Así é que, a AL en España, ten pendente un proceso de modernización integral: organizativo, técnico e sobre todo cultural, o cal debería aplanar o camiño para saír desa situación de “estrés fiscal” (Álvarez *et al*, 1998; Ramió e Salvador, 2012) que caracteriza a nosa AL e que se plasma na realidade dunha “perpetua insuficiencia financeira fronte a unha desbordante atención de funcións e servizos”. Proceso de reestruturación administrativa que cabe acometerse a través de dúas vías principais:

1. Introducir na Administración, técnicas de xestión privadas. Da norma administrativa á xestión (prioridade de servizo público) dos recursos e servizos públicos (Ramió, 2009; Bel, 2011; Del Campo e Ferreiro, 2012).
2. Introducir ao sector privado na prestación de certos servizos públicos. Unha xestión indirecta dos servizos públicos, externalizar a súa xestión (Soria, 1997; Bel, 2011), que non a súa provisión, a cal seguiría a ser de titularidade pública, ao ámbito privado trasládase só a prestación do servizo<sup>1</sup>.

En canto ao primeiro punto, a introdución de técnicas de xestión propias do sector privado, debidamente adaptadas, cabe aplicalas en:

- a. Unha oferta de servizos avanzada (De la Mora, 1997) e precedida dun amplo e fondo coñecemento das necesidades e expectativas do cidadán, así como do grao de aceptación e uso dos servizos xa ofertados.

---

1 Nos últimos tempos aparece con forza unha nova dinámica caracterizada porque ceertos servizos públicos os ofrecen organizacións privadas con (empresas) ou sen (fundacións, ONGs) ánimo de lucro prestadoras de servizos públicos; é o que se coñece como a Administración paralela (Ramió, 2009).

- b. O marketing e promoción dos servizos prestados (Dussauge, 2009; Ramió, 2009). Non poucas son, as poboacións onde os seus cidadáns teñen un vago coñecemento dos servizos postos á súa disposición polo Concello.
- c. A xestión interna (CPRI, 2005; Del Campo e Ferreiro, 2012), onde existe unha moi baixa integración dos sistemas de información analíticos, de métodos de traballo documentados e unha indocumentación dos procesos implantados.

No que respecta á introdución do sector privado na xestión dos servizos públicos locais, se ben a nosa AL comeza a empregar fórmulas de xestión indirecta, a curta experiencia amosa a necesidade de perfeccionar e seleccionar con rigor tales procedementos ao obxecto de evitar insatisfaccións. Sendo paso previo distinguir o que desde a perspectiva da Facenda Pública se entende por provisión de bens e servizos públicos e o que é a prestación destes, recaendo sobre esta distinción gran parte do debate sobre a modernización na xestión pública (Soria, 1997; Bel, 2011). Mentres que, a provisión do servizo se refire á súa titularidade, á garantía pública na cobertura universal dun servizo concreto, a prestación refírese ás vías e procedementos a través dos cales se leva a cabo a provisión do mesmo.

Porén, e aínda que a externalización de certos servizos públicos é unha opción á hora de mellorar a calidade e eficiencia dos mesmos, en ocasións emprégase para “esquecer” outra vía de actuación: *optimizar o funcionamento en si mesmo das organizacións públicas*. Introducir técnicas de xestión eficientes na Administración, sen afectar iso á provisión ou prestación directa do servizo público (Ramió 2009; Bell, 2011; Del Campo e Ferreiro, 2012). Nesta liña, mesmo cabe ver a externalización dos servizos públicos como o fracaso das organizacións públicas ao non conseguir prestar servizos de calidade de forma eficaz e eficiente dadas as limitacións con que conta a xestión burocrática do público<sup>2</sup> (Ramió, 2009).

A continuación, e antes de afondar no marco administrativo de referencia así como nos aspectos susceptibles de reforma da AL en España, debemos presentar a estrutura e composición do Sector Público español, sobre a base da súa funcionalidade.

## 2.2 A Administración pública en España: ámbito e estrutura

### 2.2.1 Marco de actuación do Sector Público

A actividade económica en España exerceuse baixo o marco dunha economía mixta de mercado, como recolle a Constitución. Onde, se recoñece a liberdade de empresa xunto á intervención dos poderes públicos á hora de garantir e protexer o exercicio e defensa da produtividade. Así, recoñécese de forma explícita a iniciativa pública (art. 128 da Constitución) no conxunto da actividade económica, ata reservándose a posibilidade de controlar, intervir recursos, fixar niveis de produción e atribuírse servizos esenciais se o interese xeral o aconsella. De todo iso dedúcese que as institucións que exercen a actividade pública non son nin poucas nin homoxéneas.

2 O cumprimento do Dereito Administrativo leva consigo a atención de considerables rixideces tanto en materia de contratación como de xestión pública, unido ao problema de identidade e costume social tan arraigados.

É por iso que, na táboa 1 se recollen ordenados todos os axentes que participan na actividade económica, baixo a clasificación do Sistema Europeo de Contas (SEC), onde cada axente interviniente se ordena atendendo ao dobre criterio de función e financiamento (López e Utrilla, 1992) e onde a excepción das Administracións Públicas e os fogares, onde as primeiras só poden ser economía pública e os segundos economía privada, os demais sectores admiten a dobre titularidade privada vs pública. Por tanto, múltiples son as áreas de intervención pública máis alá da gobernación ou a dirección da actividade socioeconómica dun país.

Táboa 1. Sectores intervinientes na Actividade Económica (SEC)

Sector	Función	Financiamento
Sociedades ou entidades non financeiras	Producir bens e servizos non destinados á venda comercial	Ingresos derivados da venda do seu produto / servizo
Institucións de crédito	Reunir, transformar e distribuir as distintas disponibilidades financeiras	Fondos de pasivos contratados
Empresas de seguros	Transformar riscos individuais en colectivos	Primas contractuais
Administracións Públicas (AAPP) e os seus organismos administrativos dependentes	Producir servizos destinados á colectividade de difícil comercialización e efectuar operacións de redistribución de renda e riqueza nacional	Pagos obrigatorios que deben realizar unidades pertencentes a outros sectores económicos
Institucións privadas sen fins de lucro	Producir servizos non destinados á venda para os fogares	Contribucións voluntarias
Fogares: Consumidores	Consumir bens e servizos comercializables	Remuneracións e pagos por prestación de servizos
Fogares: Empresarios/Autónomos	Producir bens e servizos non financeiros para a venda	Ingresos derivados da venda do seu produto / servizo

Fonte: Sistema Europeo de Contas, INE

Así, e aínda que é fácil caer na idea de equiparar Sector Público con AAPP (López e Utrilla, 1992; Albi *et al*, 2004), como acabamos de ver, o Sector Público exerce actividades: comerciais, industriais ou financeiras, condicionando toda a actividade económica, e abrindo iso dúas fronte de actuación en termos de reestruturación do ámbito público: a administrativa e a empresarial, algo tamén trasladable á AL.

Chegados a este punto cómpre unha reflexión: o desenvolvemento das relacións internacionais e a globalización da actividade socioeconómica en todas as súas áreas, fixo que a influencia das institucións públicas nacionais se reducese nos últimos anos ante a de organismos e institucións supranacionais, ligados ao espazo de referencia económica, a Unión Europea (Dussauge, 2009; Arellano e Lepore, 2009; Ramió, 2009; Rodríguez, 2011) e ao conxunto da economía capitalista. A influencia de institucións macro-nacionais como a UE, o FMI, a OCDE, crece sen parar, con medidas e normas que condicionan e afectan a todos os cidadáns, sen esquecernos dos mercados financeiros ou das Axencias de Cualificación e Regulación, cuxas avaliacións crecen en relevancia, circunstancia que reduce a acción reguladora fronte á provisoria das Administracións nacionais a todos os seus niveis.

Institucións estas que, cabe considerar nunha acepción positiva como parte dun conxunto de instrumentos conducentes a fortalecer a participación cidadá e incrementar os niveis de

confianza dos axentes económicos; de feito a creación de axencias reguladoras é nota común á maioría de Estados desenvolvidos (Dussauge, 2009). Porén, no que chamaremos como a acepción negativa, non son máis que instrumentos en favor da toma de decisións de grupos de poder hexemónicos, que condicionan e dirixen o desenvolvemento socioeconómico<sup>3</sup>. De feito sería ingenuo pensar que a creación destas institucións é só unha cuestión operativa e de xestión económica, incrustándose na actividade política de toda sociedade (Arellano e Lepore, 2009).

## 2.2.2 Estrutura e funcións

Ao obxecto de clasificar a maraña que configura o Sector Público español, é habitual recorrer ao dobre criterio (López e Utrilla, 1992; Jiménez *et al*, 2003), de combinar función+financiamento fronte ao do ámbito territorial de goberno. Atendendo ao primeiro, distinguimos entre:

- a. Administracións Públicas ou Sector Público Administrativo.
- b. Sector Público Produtivo ou Empresarial vs Empresas Públicas.

Mentres que no caso do segundo, tres son os espazos ou niveis territoriais en que se materializa o poder público: Central, Autonómico e Local.

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

Unidades Institucionais públicas cuxa función é a de efectuar operacións de redistribución de renda e riqueza nacional así como a provisión de bens e servizos non destinados á venda (servir ao interese colectivo) e cuxa fonte básica de recursos son as contribucións coactivas realizadas por axentes doutros subsectores. Distínguense:

#### *Administración Central*

Un complexo conxunto de órganos dependentes e de variada funcionalidade que estende a súa competencia a todo o territorio nacional, e que se integra dentro da Administración Xeral do Estado e que conforman a personalidade única do Estado.

#### *Comunidades Autónomas*

O art. 2º da Constitución deu resposta á “necesidade” con que se atopou o Estado español de atender as aspiracións autonomistas de parte da súa poboación. O Estado das Autonomías supuxo un reparto da responsabilidade pública e do ámbito de actuación entre Estado e Autonomías (CCAA en adiante). Así pois, as CCAA son entes públicos territoriais con autonomía política e administrativa e a capacidade de tomar decisións políticas e aplicalas a través da súa propia organización administrativa.

#### *Administración Local - Corporacións Locais*

A AL é o nivel territorial inferior da Administración. Iso fai que, os Entes Locais sexan persoas xurídicas acollidas ao Dereito Público, que cohabitan dentro do Estado e se atopan subordi-

<sup>3</sup> A creación de institucións é un proceso histórico complexo onde os intereses dos grupos de poder fixan normas só xustificables baixo a idea de defender os seus obxectivos particulares. A relación bilateral entre estas e o poder económico é unha realidade innegable tal e como destapou a crise financeira “iniciada” en 2008.

nados a este. En canto á súa estrutura, e a diferenza dos niveis territoriais anteriores, a súa multiplicidade e heteroxeneidade son as súas características, e a súa funcionalidade é aberta. Destacan entre todas as CL: o municipio e a provincia. O art. 137 da nosa Constitución di que “o Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias e nas CCAA que se constitúan”.

A Constitución no seu art. 140, declara a autonomía dos municipios, que disporán de personalidade xurídica plena, configurándoos como entidade básica da organización do Estado<sup>4</sup>; e onde o goberno e a administración dos mesmos lles corresponden aos seus respectivos concellos. O art. 141 refírese á provincia como unha entidade local con personalidade xurídica propia, determinada pola agrupación de municipios e división territorial para o cumprimento das actividades do Estado.

### **Sector público empresarial ou empresa pública**

Unidades produtivas que actúan como un monopolio natural e producen bens e servizos para a venda. Poden ser de titularidade pública ou só de control público e actúan no campo da produción e intercambio de bens e servizos de forma similar a unha empresa privada, definición imprecisa, e os seus recursos proceden dos ingresos pola venda do seu produto e as subvencións recibidas da Administración.

## **3 As finanzas das facendas locais: o déficit local nun ámbito de crise**

Dada a situación socioeconómica interna vixente así como o contexto internacional de referencia, esa necesidade de modernizar, flexibilizar e aplicar novos métodos de xestión na Administración, sitúase nun plano de máxima actualidade e prioridade, ao enmarcarse dentro dun contexto de extrema urxencia socioeconómica e á vez de importantes críticas sobre a capacidade e funcionamento de certas institucións públicas<sup>5</sup>. Por iso, pasa a ser un obxectivo clave equilibrar as finanzas das facendas públicas, condición necesaria ao obxecto de garantir a atención dos seus compromisos de gasto, actualmente máis que sobrepasados.

É pois, unha necesidade e unha obriga reformularnos a política orzamentaria das nosas CL sen ver minados piares básicos como: a eficiencia na xestión municipal, a corresponsabilidade financeira, e que a competencia local garanta tanto a prestación dos servizos municipais como a cohesión social. Para iso, e seguindo a ortodoxia financeira, tres son as vías a través das cales se acada o equilibrio orzamentario (De la Merced, 1997; Álvarez *et al*, 1998; Cabannes, 1999):

- a. Redefinir o nivel de competencias das nosas corporacións locais.
- b. Unha política de austeridade e eficiencia orzamentaria.

---

4 Función principal do Municipio, é a de órgano vertebrador da actividade cidadá, sendo ao efecto a súa afección, a de ente territorial identificativo e identitario, referencia administrativa básica do cidadán.

5 É habitual escoitar cuestións como: cal é o papel do Senado, as deputacións son un nivel administrativo necesario, é posible manter municipios sen apenas base demográfica, os municipios deben ser provedores básicos de servizos públicos, ou como articular a relación dos niveis políticos locais e autonómicos, centralizar ou descentralizar competencias locais en base á poboación é unha opción, etc.



c. Reformar o sistema de financiamento.

No que respecta á vía a) ou *competencial*, son cuestións a abordar: o inventario de competencias, redefinir a función da administración paralela, fomentar a cooperación intermunicipal ou revalorizar en base á súa evolución a forma de provisionar os servizos locais. En suma, revisar a asignación de competencias por materias e tamaño do municipio sendo a consecución de economías de escala e densidade o obxectivo. Sendo ao efecto variables clave a poboación, a súa dispersión e a súa contigüidade xeográfica nas zonas urbanas, facilitando a súa conexión en forma de rede (Bel, 2011).

É transcendente neste punto, facer mención a dúas características que definen a distribución de competencias locais, a súa dimensión á vez aberta e imprecisa. As materias que figuran como competencias locais son extensas e imprecisas, xa sexa en cantidade, calidade e servizos prestados, e que trato de evitar en parte (Miguez, 2014) a nova Lei 27/2013 de racionalización e sostenibilidade da AL. O carácter aberto e indefinido baixo o que se produce o aumento das competencias a desenvolver por un Concello xunto á posibilidade de exercer actuacións en competencias propias doutras AAPP, non fixo máis que provocar un crecemento desmesurado do gasto local e, por extensión, do seu endebedamento. En consecuencia, a necesidade de diminuír os déficits públicos locais, obriga a reducir o seu gasto buscando un “desenvolvemento planificado” da Facenda Local baseado nunha racionalización tanto dos aspectos institucionais como de xestión e todo preservando a calidade do servizo<sup>6</sup>.

A vía b) *austeridade e rigor orzamentario*, implica que a Administración fixe obxectivos tales como: impulsar a contratación pública a través de poxas competitivas, aplicar criterios custo-beneficio, buscar alternativas de financiamento en colaboración co sector privado, elevar a corresponsabilidade fiscal, minorar a fraude fiscal e o cumprimento das obrigas de pagamento (De la Merced, 1997; Albi *et al*, 2000, Del Campo e Ferreiro, 2012). Todo iso, lévanos á aplicación da xestión como regra básica de actuación pública no quefacer diario das CL fronte á acción administrativa, que como sabemos, o seu obxectivo principal non é a eficiencia económica.

Mentras que, no que respecta á alternativa c) ou de *reforma do sistema de financiamento*, é unha opción onde as medidas fiscais a adoptar han de formar parte dunha formulación estrutural e completa da política fiscal e orzamentaria, modelo tributario orientado baixo as características de: equilibrio, xustiza e neutralidade en liña cos sistemas impositivos do contexto internacional. Así, o deseño fiscal da Facenda Local haberá de cumprir os seguintes obxectivos (De la Merced, 1997; Pedraja e Suárez-Pandiello, 1999; Albi *et al*, 2004; Slack, 2011; Vilalta, 2011):

1. Reducir o déficit público, con bases impositivas coherentes e adaptadas ao marco territorial. Un control do gasto local axustado ao seu tamaño e capacidade.
2. Flexibilidade, transparencia e suficiencia, ao obxecto de ofrecer solucións financeiras adaptadas aos problemas concretos de cada ente local.

<sup>6</sup> Obter un “municipio sostenible”, ao que os seus cidadáns poidan pedir responsabilidades e esixir resultados como manifestación da acción democrática, para o cal deberá dispoñer dunha capacidade de xestión e unha autonomía de decisión imposible se ese municipio non é capaz de adaptarse ás transformacións do medio.

3. Asegurar a solidariedade financeira mediante un modelo que garanta uns recursos mínimos a aqueles municipios carentes de capacidade fiscal.

Agora ben, o contexto socio-político en que nos atopamos de crise e reformulación de parte dos principios e normas que caracterizan a nosa sociedade, esixe algo máis que aterse á ortodoxia financeira, dar un paso cara diante. Situándonos ante a necesidade de analizar e reformular a actuación de piares ata a data inamovibles da nosa estrutura socioeconómica e tamén da político-administrativa e que entre ambas as dúas definen a forma de organización colectiva (Bosch e Solé-Ollé, 2011; Rodríguez, 2011). Ao que se engade como factor de reflexión, o caso grego, coa radical restruturación da súa AL, eliminando 2/3 dos seus Concellos<sup>7</sup> ou a procura por parte da UE de mecanismos conducentes a racionalizar as estruturas de goberno en prol dun sistema que permita unha xestión máis acorde coa modernidade territorial e a capacidade financeira dos nosos gobernos locais (Italia, Portugal ou recentemente Francia), cuestionando a actual planta municipal, o papel das Deputacións ou a coordinación entre o nivel político local e o autonómico (Moisio, 2011; Rodríguez, 2011, De Diego, 2014).

Porén, na práctica o habitual é que en períodos de crise e insuficiencia financeira os políticos opten por medidas de fácil aplicación e rápido impacto, a maioría das veces adoptadas cunha escasa análise dos seus efectos: redución do investimento público, baixada dos salarios dos empregados públicos ou recortes lineais no gasto corrente., medidas que contan cun efecto rápido en canto á baixada de gasto público, pero que permiten manter baixo o orzamento, unidades ou servizos que dada a súa función (utilidade) sería máis fácil a súa eliminación (Bosch e Solé-Ollé, 2011).

Pero, tamén é certo que os períodos de crise e convulsión social, onde manda a urxencia por atopar solucións a tal situación, son perfectos para abordar solucións impensables en escenarios máis tranquilos (Ramíó, 2009; Rodríguez, 2011): desde a introdución de novas técnicas de xestión, a externalización de servizos, a privatización dalgún destes... Pero tamén esoutra alternativa ata a data apenas considerada e que a urxencia económica pon sobre a mesa, a de abordar a idoneidade da estrutura territorial e institucional da nosa AL, e cuxo deseño data do século XIX. Por iso, dificilmente adaptable ás novas esixencias do medio: novos deseños urbanos e laborais, movementos migratorios de persoas e capitais ou ao desequilibrio entre a ocupación periurbana fronte ao despoboamento rural.

Ante estes cambios, atopámonos cunha arquitectura institucional, onde o desaxuste entre a estrutura municipal e a evolución xeográfica aumenta, (Rodríguez, 2004 e 2011; Slack, 2011, Del Campo e Ferreiro, 2013) ao crecer a distancia entre:

- a. Os municipios rurais onde o inframunicipalismo é a súa característica, e instalados nun estado de crise demográfica sen precedentes, a cal se mestura cunha infinidade de carencias técnicas, humanas e financeiras.
- b. Fronte aquel, a expansión da acción urbana máis alá dos seus límites territoriais, a súa influencia e radio de acción esténdese a unha área xeográfica cada vez maior, men-

---

<sup>7</sup> A norma reduce os Concellos de 1.034 a 355, o que suporá un aforro para as endebedadas arcas públicas de 1.185 millóns de euros anuais. O obxectivo da reforma administrativa é crear Concellos capaces sobre a base dunha poboación mínima de 10.000 hab., ofrecendo uns mellores servizos ao cidadán.

tres que os mecanismos de xestión e fiscalización local están deseñados só para o seu ámbito político-administrativo municipal.

En consecuencia, debemos unir ás tres vías clásicas (competencial, eficiencia orzamentaria e de reforma financeira) no estudo do equilibrio da Actividade Financeira para garantir a prestación dos servizos públicos esenciais e a atención cidadá, unha cuarta, a de *racionalizar e redimensionar a estrutura da nosa Administración* e con especial fincapé no caso das CL.

Moitas son as razóns que se poden argumentar á hora de abordar a reestruturación das CL: a insuficiencia financeira da maioría destas, a necesidade de introducir e racionalizar os procedementos de xestión, a falta de servizos locais que garantan unha mínima calidade (benestar) de vida de moitas comunidades, a duplicidade competencial, o agravante dos déficits orzamentarios ante a caída da capacidade recadatoria en extremo dependente da construción (Álvarez *et al*, 1998; Rodríguez, 2004; Bosch e Solé-Ollé, 2012, De Diego, 2014).

Por iso, a continuación preséntase un estudo inicial que en ningún caso pretende a exhaustividade do obxecto investigado, todo o contrario, o interese céntrase en abrir un debate e unha reflexión sobre a idoneidade e viabilidade da estrutura local da Administración en España, adoptando para iso como referencia a variable poboación. É o noso obxectivo abordar o aspecto da súa adecuación no que respecta ao seu tamaño e función administrativa e que non terá outra meta que a de conducirnos cara unha mellora das finanzas das súas CL. Ao respecto e seguindo a literatura sobre a reforma das estruturas administrativas destacan dous grandes enfoques (Bel, 2011; Moisis, 2011; Rodríguez, 2011; Ramió e Salvador, 2012):

- a. O primeiro, baseado na consideración de que as institucións públicas fallaron, non adaptándose ás necesidadees da sociedade en que se asentán. Por iso, e máis nunha situación de crise debe levarse a cabo unha transformación administrativa, buscando espazos competenciais máis amplos mediante fusión, agregación ou supresión de administracións. Unha reforma cuxo fin é a obtención de das devanditas economías implica a fusión de xurisdicións municipais.
- b. O outro, sustentado nun respecto pola estrutura administrativa reinante como lexitimadora do estado democrático. Por iso respectuosa coa estrutura da función pública vixente, propoñendo como solución o fomento de fórmulas de cooperación e/ou asociación supramunicipal. Baixo este enfoque, dúas son as experiencias habituais: privatizar os servizos públicos para a consecución de economías de escala na produción e a cooperación intermunicipal.

## 4 A complexidade da Administración territorial en España

### 4.1 A organización paralela dependente: a Para-Administración

Situados xa na estrutura administrativa, comezaremos o estudo polas unidades dependentes das CL, e que por iso se configuran como aquelas unidades administrativas con menor independencia funcional e orzamentaria. É unha realidade da nosa estrutura pública ver como esta se configura baixo a sombra dunha ampla gama de Organismos e Institucións de

regap



ESTUDOS E NOTAS

natureza heteroxénea e tamaño dispar (Para-Administración ou dependiente), a súa distribución e número aparece recollido na táboa 2, e onde tales Entes e Organismos aparecen ordenados por CCAA, sendo relacionados coa súa poboación a 12/2012 (Sánchez *et al*, 2006; Del Campo e Ferreiro, 2013).

Chegado a este punto e antes de continuar debemos facer fincapé na limitación da investigación formulada, na medida que esta se aborda exclusivamente desde a variable poboación. Se ben é certo que a poboación é variable clave e que todo proceso de desenvolvemento local leva consigo tres dimensións<sup>8</sup> (Dussauge, 2009); sendo unha destas a social, identificada co número de persoas ás que debe satisfacer a provisión pública. Outras moitas variables interveñen á hora de adecuar a estrutura administrativa local (CPRI, 2005; Garcés *et al*, 2008; Rodríguez, 2011): a pirámide poboacional, a densidade demográfica, o envellecemento, o poboamento disperso, a estrutura sectorial local ou a estrutura socio-política.

Por tanto, o noso interese céntrase en destacar a conveniencia do estudo sobre a complexidade e heteroxeneidade do Sector Público periférico español en termos per-cápita. Para iso, partiremos do Índice de Complexidade Administrativa autonómica  $ICA_{ca}$ <sup>9</sup>, definido no caso francés como “département d’agglomération”, (Sánchez *et al*, 2006; Guy, 2011; Del Campo e Ferreiro, 2012 e 2013) e que se recolle na ecuación [1]; o cal conta coa vantaxe de ser susceptible de aplicación a calquera escala da Administración Territorial<sup>10</sup>, e onde a medida que crece o seu valor iso representa unha maior complexidade administrativa.

$$ICA_{ca} = ((N^{\circ} \text{OAEP}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) * 10.000) / ((N^{\circ} \text{OAEP}_E / \text{Pob}_E) * 10.000) \quad [1]$$

Obtido o índice anterior, este é corrixido pola diferenza porcentual entre o número de Organismos autónomos e Entes Públicos (OAEP) con que conta cada CCAA respecto ao total de España en termos per-cápita (10.000 hab.), o cal se recolle na táboa 2 na columna  $DIF\%_{ca-e}$ . Obtida a devandita diferenza, súmase ao  $ICA_{ca}$  no caso de que a porcentaxe supere a media nacional e réstase se é inferior, dándonos unha medida global da complexidade administrativa por CCAA  $\rightarrow ICAT_{ca}$ <sup>11</sup>, índice de complexidade administrativa total por CCAA, e recollido na ecuación [2], onde un valor crecente é sinónimo dunha complexidade administrativa maior.

$$ICAT_{ca} = ICA_{ca} + ((\%(\text{N}^{\circ} \text{Oep}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) - \%(\text{N}^{\circ} \text{Oep}_E / \text{Pob}_E)) \quad [2]$$

8 Dimensións nun proceso de desenvolvemento local: Económica, baseada en criterios de rendibilidade e eficiencia; Política, referida ao control, deseño e xestión pública; e Social, grupo de persoas obxecto de atención pública.

9 O  $ICA_{ca}$  mide o detalle da Administración paralela de cada CCAA en base á súa poboación; e onde:  $N^{\circ} \text{OAEP}$  = Número de Organismos Autónomos e Entes Públicos;  $\text{Pob}_{ca}$  = Poboación;  $E$  = España;  $ca$  = CCAA.

10 A complexidade interna da Administración Territorial de calquera CCAA pode deberse á súa propia estrutura administrativa como á do nivel administrativo inferior ao autonómico, o local. É por iso posible identificar a través do índice de complexidade administrativa aplicado a cada nivel administrativo cal de ambos os dous é orixe dunha maior burocratización. Estes índices aparecen recollidos na táboa 2:

- Índice de complexidade administrativa autonómica ( $ICAA_{ca}$ ) ou “communautés d’agglomération”:

[1.a]  $ICAA_{ca} = ((N^{\circ} \text{OAEP}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) * 10.000) / ((N^{\circ} \text{OAEP}_E / \text{Pob}_E) * 10.000)$

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

[1.b]  $ICAL_{ca} = ((N^{\circ} \text{OAEP}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) * 10.000) / ((N^{\circ} \text{OAEP}_E / \text{Pob}_E) * 10.000)$

11 O índice de complexidade administrativa total ( $ICAT_{ca}$ ), mide pois a complexidade da Administración paralela de cada CCAA corrixida polo tamaño relativo da súa poboación en relación á poboación de España.

Táboa 2. Complexidade Orgánica ICA, ICAL e ICAT s/Poboación (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
Castela-Mancha	2.558.463	3	65	68	0,301	0,706	0,666	-0,133	0,533
Castela-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
A 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 complexidade orgánica, \*\*valor de alta complexidade orgánica,  
\*valor de complexidade orgánica significativa. Non se inclúen as cidades autónomas de Ceuta e Melilla.  
Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), series estadísticas do MIHAP e elaboración propia.

Dos resultados obtidos, podemos observar como varias CCAA presentan un grao<sup>12</sup> de burocratización non xustificado e insostible en canto ao número de Organismos autónomos dependentes per-cápita, algo que lles confire unha marxe de aforro administrativo considerable, tal é o caso de Navarra, Cataluña, País Vasco, Aragón e Asturias. No lado contrario aparecen A Rioja, Cantabria, Madrid e Castela e León que, e sempre en clave de poboación, reflicten unha complexidade administrativa reducida en canto á súa Administración paralela. Así pois e en base aos datos observados, antes mesmo de abordar a restruturación da propia AL (fusión e redución de municipios), son varias as Comunidades que contan cunha marxe nada despreziable de Organismos e Entes tal vez prescindibles; haberá que ver a súa funcionalidade.

E é que, ao dato cuantitativo expresado en termos de poboación (ICAT) e recollido por CCAA na táboa 2, hai que engadir o feito de que, un bo número destes Organismos integrantes da chamada Paraadministración presentan unha laxa ou cando menos dubidosa utilidade en clave de prestación de servizo. Destacando o caso de organismos dirixidos a actividades

12 En base ás características do índice, valores  $\geq 2$  representan un alto grao de burocratización administrativa, mentres que un valor  $< 1$  se considera de baixa complexidade ou densidade administrativa.

como: cultura, lecer ou deportes, é dicir, servizos de carácter non básico e de fácil integración noutros si recollidos como básicos no texto constitucional.

Táboa 3. Distribución funcional dos entes e organismos territoriais por comunidade

CCAA	Educación e formación <sup>13</sup>	Sanidade e saúde <sup>14</sup>	S. sociais e asistenciais <sup>15</sup>	Cultura, ocio e turismo <sup>16</sup>	Activ. deportivas <sup>17</sup>	Economía e xestión <sup>18</sup>	Non 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
Castela-Mancha	17	1	5	19	9	7	10
Castela-León	4	1	5	12	8	7	10
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
A 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: non se inclúen as cidades autónomas de Ceuta e Melilla.*

*Fonte: Series estadísticas do Ministerio para as Administracións Públicas e Banco de España.*

A distribución funcional desa Administración paralela figura na táboa 3, onde se aúna a distribución autonómica e a actividade exercida por eses entes e organismos dependentes da Administración territorial. Poñéndose de manifesto unha gran diversidade funcional, cunha orientación dominante en canto a xestión e función cara as actividades: asistenciais, cultura e deportes, que xunta suman máis da metade destes órganos públicos (51,2%); se ben a título individual o maior peso correspóndelle aos organismos de función imprecisa cun 23,2%, mostra da indefinición e sobredimensión desta sub-Administración. Polo que

13 Órganos de formación e ocupación profesional a todos os niveis desde preescolar á universidade.

14 Hospitais, centros de saúde e gabinetes sanitarios.

15 Servizos sociais e asistenciais a favor de colectivos específicos.

16 Cultura, ocio e turismo, promoción da cultura e o patrimonio de actividades recreativas e festexos.

17 Actividades deportivas, con atención especial á área organizativa e infraestruturas.

18 Servizos de promoción económica e de xestión de servizos económicos e tributarios.

19 Non clasificadas, aquelas non susceptibles de inclusión nas anteriores agrupacións.

podemos dicir que a Paraadministración territorial se especializou en servizos non básicos e de fácil delegación (Rodríguez, 2004; CPRI, 2005; Del Campo e Ferreiro, 2012), características que elevan a complexidade institucional, especialmente dado o gran número de entes asistenciais e promocionais, onde a indefinición de responsabilidades e obxectivos é habitual.

En consecuencia e tras analizar a información contida nas táboas 2 e 3 podemos dicir que antes de abordar a reforma da AL (fusión e integración municipal), esta conta cunha marxe nada despreziable de Entes e Organismos autónomos dependentes de dubidosa e/ou incerta utilidade. Feito que nos permite pensar na súa redución como un *primeiro paso* á hora de adelgazar a nosa ampla e heteroxénea Administración Territorial. E iso xa non só polo seu número (1.883), de por si elevado, senón e máis importante pola súa función, destacando o caso de órganos dirixidos a atender actividades menos prioritarias respecto a outras sancionadas como esenciais pola Constitución, e por iso de fácil redución nun contexto de urxencia financeira. Asturias, Cataluña e Navarra, ademais do alto número de Organismos dependentes, en proporción dos menos prioritarios, superan notablemente a media<sup>20</sup>.

## 4.2 A dispersión micro-municipal: unha medida para a súa reforma

Se no punto anterior se analizou a estrutura local en canto a Organismos e Entes autónomos, a continuación, e seguindo a mesma metodoloxía de estudo, introducímonos na propia estrutura da AL, é dicir, no número e tamaño dos municipios españois así como na súa dispersión xeo-poboacional. Ao obxecto de medir esa dispersión elaborouse o chamado índice de dispersión municipal ( $IDM_{ca}$ ), recollido na ecuación [3], e que mide o nivel de dispersión da poboación de cada CCAA segundo o tamaño municipal, e onde se aumenta implica unha maior dispersión da súa poboación por municipio, predominando por tanto un gran número de termos micro-municipais.

$$IDM_{ca} = ((N^{\circ} \text{Mun}_{ca} / \text{Pob}_{ca}) * 10.000) / ((N^{\circ} \text{Mun}_E / \text{Pob}_E) * 10.000) \quad [3]$$

O  $IDM_{ca}$  igualmente será axustado en base á diferenza porcentual entre a proporción de municipios per-cápita (10.000 hab.) por CCAA e a devandita porcentaxe a nivel nacional respecto á mesma proporción a nivel nacional ( $\%DifMun_{ca-E}$ ), e que se sumará no caso de superar a media nacional e se restará se se sitúa por debaixo, obtendo así unha nova medida de dispersión municipal total por CCAA  $\rightarrow$   $IDMT_{ca}$ <sup>21</sup>, índice de dispersión municipal total por CCAA, ecuación [4].

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

Considerando de forma conxunta o índice de complexidade administrativa total ( $ICAT_{ca}$ ), táboa 2, e o de dispersión municipal total ( $IDMT_{ca}$ ), tabla 4, obtemos o índice de máxima complexidade administrativa ( $IMAXCAT_{ca}$ ), definido na ecuación [5], e cuxos valores para cada CCAA figuran na última columna da táboa 4. En consecuencia, este índice de complexidade administrativa global medirá a rotación do nivel de burocratización (tamaño da Paraadministración) por CCAA respecto á súa dispersión municipal (número de municipios). As súas cifras

20 Actualmente os entes dedicados a: cultura, ocio, turismo e actividades deportivas ascende ao 43,5%.

21 O índice de dispersión municipal total ( $IDMT_{ca}$ ), mide a dispersión da poboación de cada CCAA por municipios corrixida a través do número de municipios de cada CCAA respecto ao total de municipios de España; e onde:  $ICM_{ca}$  = Índice de Dispersión municipal por CCAA;  $N^{\circ} \text{Mun}$  = Número de Municipios;  $\text{Pob.}$  = Poboación;  $E$  = España;  $ca$  = Comunidade Autónoma (CCAA).

servirannos de referencia para identificar e cuantificar a oportunidade de reestruturación local en clave de poboación.

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

Se no caso da complexidade derivada da Administración paralela (táboa 2) vimos como eran as CCAA máis desenvolvidas: Cataluña, Navarra ou o País Vasco, as que amosaban un maior sobrepeso en termos per-cápita (gran número de Organismos e Entes dependentes). No caso da dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$ ) é o centro de España con Comunidades menos desenvolvidas, altamente avellentadas e de elevada migración, as que maior densidade municipal presentan, proliferando o número de municipios cun exíguo poboamento ( $\leq 1.000$  habitantes), caso de Castela a Mancha, 12,18; Aragón, 6,87; A Rioja, 6,80 e Castela e León 5,15.

En consecuencia, o mapa institucional local á hora de afrontar esa reestruturación da AL é moi distinto segundo o obxecto investigado: Administración paralela ou dispersión municipal. É por iso, se cabe aínda máis necesario analizar os datos globais ( $IMAXCAT_{ca}$ ), tendo en conta simultaneamente a complexidade da Administración dependente ( $ICAT_{ca}$ ) e a dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$ ):

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

Vemos como son as Comunidades de Navarra, Aragón e Castela A Mancha, cun 13,8; 12,1 e un 6,5 respectivamente, as que reflicten unha burocratización administrativa total maior; e por iso tamén as que presentan unha maior necesidade (prioridade) de reformar a súa AL. Séguenlle Extremadura e Castela León, a unha distancia significativa. É interesante ver como sendo Castela A Mancha a CCAA con maior dispersión municipal ( $IDMT_{ca}$  máis alto), ao empregar o  $IMAXCAT_{ca}$  cae ao terceiro lugar debido a que a súa administración paralela ( $ICAT_{ca}$ ) é reducida, ao contrario que Cataluña, que malia a gran complejidade da súa Administración paralela ( $ICAT_{ca} = 2,44$  segundo maior), a súa baixa dispersión municipal ( $IDMT_{ca} = 0,267$ ) outórgalle un valor en termos de  $IMAXCAT_{ca}$  de só un 0,65. Lembremos que é a CCAA con máis “ciudades”.

Táboa 4. Distribución municipal e Índice de máxima Complexidade 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
Castela-Mancha	2.558.463	1.985	205	61	15	2.248	5,109	7,067	***12,178	***6,486
Castela-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



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>
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
A 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.

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e elaboración propia.

Así pois, e tomando como referencia a variable poboación, a marxe de actuación no que respecta a simplificar a AL non só é considerable en canto a redución do número de Organismos autónomos, tamén o é no número de municipios, atopándonos con CCAA como Castela A Mancha, Aragón, A Rioja, Castela e León e Navarra, as cales máis que duplican a media estatal en número de municipios.

Pero aínda hai máis: a táboa 4 recolle tamén a distribución porcentual de municipios en base á súa poboación, onde podemos ver como a característica principal da Facenda municipal española é a do seu micro tamaño, co 83,9% dos municipios con menos de 5.000 habitantes e o 60,2% con menos de 1.000 habitantes. Iso fai que tanto a base económica como a capacidade financeira da maioría destes municipios sexan inexistentes impedindo así a prestación de novos servizos ou mellorar os xa prestados (Álvarez *et al*, 1998; Rodríguez, 2004), polo que a transferencia de fondos procedentes doutros niveis da Administración superiores é o seu principal argumento financeiro, é dicir, a subsidiación e dependencia financeira.

Ademais, continuando cos efectos dese minifundismo municipal, non esquezamos que, nesta mesma liña, tanto o Fondo Monetario Internacional (FMI) como a propia Unión Europea (UE) obrigaron a Grecia e Portugal a simplificar o seu mapa institucional local, considerándoa como unha medida de redución do Gasto Público imprescindible e innegociable. Pero é que aínda hai algo máis: os municipios españois teñen de media pouco máis da metade de habitantes que no caso grego.

Así, dada a situación financeira que soporta a AL en España, a continuación preséntase unha simulación, táboa 5, baixo tres hipóteses onde se proxecta o número de municipios que desaparecerían por fusión con outros limítrofes. Por suposto que a eliminación en cada caso dos municipios que se atopan por debaixo dos mínimos de poboación considerados, pode dar lugar a un novo termo municipal que non sempre ten porque ser absorbido por un maior, e igualmente a eliminación de municipios leva consigo a redución de Organismos dependentes. Por iso, as cifras han de verse en termos de aproximación e non de confirma-

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

ción, aínda así os resultados amosan un indubidable interese (dirección do traballo), sendo as hipóteses<sup>22</sup> establecidas:

- Hipótese baixa: eliminar municipios con menos de 1.000 habitantes.
- Hipótese media: eliminar municipios con menos de 5.000 habitantes.
- Hipótese alta: eliminar municipios con menos de 10.000 habitantes.

Os resultados déixannos ver onde actuar á hora de reformar a AL: sobre o número de municipios ou o de organismos dependentes. Así e como vemos, se nos limitamos á hipótese baixa aínda son varias as Comunidades cunha complexidade administrativa global elevada: Navarra, Extremadura, Aragón, País Vasco e Cataluña, aínda que tamén vemos como a complexidade de Comunidades como Castela A Mancha, Extremadura e Castela e León se reduce ostensiblemente só eliminando os seus municipios de menos de 1.000 habitantes. Se subimos o nivel de restrición das hipóteses fixadas media e máxima, vemos como se reduce o número de Comunidades de máxima complexidade administrativa e sobre todo que esta se concentra nas mesmas CCAA: Navarra, País Vasco e Cataluña, debido á súa prolífica Administración paralela.

Táboa 5. Hipóteses de distribución municipal por CCAA, baixo distintos criterios de simplificación

CCAA	Total mun. 31/12/12	Desaparecen como máximo			Manteñen 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
Castela-Mancha	2.248	1.981	2.190	2.224	267	58	24	0,999	0,406	0,275
Castela-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
A 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	—	—	—

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e elaboración propia.

<sup>22</sup> A hipótese máxima coincide coa fixada para Grecia, mentres que a hipótese media é a máis estendida á hora de abordar a reestruturación da AL en España (Rodríguez, 2004; Bel, 2011; Ramio e Salvador, 2012), sendo a hipótese mínima aquela imprescindible á hora de iniciar calquera intento de reestruturación dada a absoluta insubmisión financeira deses micro-municipios.

A modo de resumo podemos dicir que as posibilidades de reestruturación da Administración periférica non son poucas, e é máis, se lle engadimos dous factores clave como son o despoboamento+distancia entre bo número dos termos municipais e por outro a descentralización e baixa utilidade amosada por moitos dos Organismos dependentes da AL. A oportunidade para acometer importantes axustes na estrutura administrativa local non é para nada despreziable.

Por outra banda cómpre identificar que grao de equilibrio interterritorial se alcanza baixo cada unha das hipóteses fixadas. Para iso analizamos unha serie de indicadores de dispersión e distribución territorial, recollidos estes na táboa 6.

Onde vemos como a ganancia en termos de redución da complexidade administrativa global é grande só coa hipótese mínima. Así, e só baixo a H.min, a varianza redúcese un 85% e o coeficiente de Pearson (CP) un 79%, mentres que o coeficiente de Apertura (CA) aumenta un 105%, facéndose máxima a devandita ganancia coa hipótese media, onde a varianza cae un 95%, o CP un 91%, mentres que o CA crece un 136%. Porén, o tránsito entre as hipóteses H.med. → H.max. apenas si supón unha mellora nos valores obtidos, algo que nos fai sospeitar que a cifra de 5.000 habitantes por municipio é un límite a considerar como óptimo en clave de equilibrio e corresponsabilidade interterritorial á hora de reestruturar a nosa AL.

En consecuencia, a supresión dos municipios con menos de 1.000 habitantes revélase como unha urxente e innegociable necesidade, e que o tamaño base aconsellable dos municipios restantes sitúase nos 5.000 habitantes, ao non ser moi significativa a redución do grao de burocratización local ao subir aos 10.000 habitantes, tal e como poñen de relevo os indicadores empregados, especialmente a varianza observada. De calquera maneira, iso non pasa de ser unha referencia á hora de deseñar esa planta municipal base que facilite o deseño dun mapa local axustado ás necesidades sociodemográficas e económicas actuais: despoboación rural e concentración urbana.

Táboa 6. Indicadores de dispersión espacial

CCAA	Distribución actual	Hipótese Mínima	Hipótese Media	Hipótese Máxima
Varianza	19,767	2,872	0,884	0,713
Percorrido absoluto	16,428	7,874	3,875	2,876
Percorrido 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

Fonte: Elaboración propia

En consecuencia, a oportunidade para acometer importantes axustes na estrutura e composición da AL é considerable, especialmente dado o seu despoboamento e a extrema delegación de competencias a organismos dependentes de carácter non esencial.

## 5 Racionalización e modernización administrativa: un cambio á vez cultural e organizativo

### 5.1 Unha nova relación cidadán - Administración. A Xestión Pública

Tras a penúltima década do pasado século, asistimos na maioría de países avanzados a importantes cambios na relación establecida entre os seus cidadáns e o poder público en canto á provisión dos servizos públicos, dando paso a un cidadán “máis público”. O papel crecente do Sector Público en todas as áreas e as reformas económicas acaecidas deron paso a unha nova visión da acción cidadá:

*Cidadán (elector) – financiador (contribuinte) – usuario (cliente)*

O cidadán esixe ao Sector Público unha serie de servizos, que este deberá provisionar da forma máis eficiente posible (Garcés *et al*, 2008). Por tanto, a actuación dos poderes públicos no plano económico deixa de ser consecuencia inevitable dos chamados erros do mercado ou do exercicio do poder omnipotente do que disfruta, para converterse cada vez máis en resposta a unha demanda activa do cidadán, revelada esta a través de enquisas e estudos de opinión especializados sobre a xestión pública (Albi *et al*, 2004; Carrillo e Tamayo, 2008).

O Sector Público debe atender eficazmente a Demanda Cidadá nun medio complexo e cambiante mediante a optimización na asignación dos seus recursos, esixencia ademais crecente en termos de calidade. Sendo precisamente nesta función de asignación un dos puntos onde a atención dos poderes públicos máis debe mellorar, especialmente debido a que se enfrontan a unha demanda cidadá indefinida e mudable (Garcés *et al*, 2008; Del Campo e Ferreiro, 2012); e é aquí, onde polo efecto de proximidade cidadá as CL se sitúan en cabeza desa avaliación cidadá.

Por iso, e como resposta aos novos retos aos que debe atender o Sector Público, xorde a necesidade de redefinir e adelgazar as distintas áreas de intervención pública. Privatizar empresas públicas, a concertación e arrendamento de tarefas de provisión pública, a xestión indirecta, o emprego de mecanismos competitivos e de mercado na provisión pública, son exemplos de resposta aos cambios do medio.

Dentro deste cambio do público, a aposta pola Xestión Pública coa conseguinte avaliación dos resultados públicos debe xogar un papel fundamental, permitindo ver como unha gran parte das ineficacias do Sector Público proveñen dunha organización e xestión inadecuada do mesmo e non tanto do seu carácter público ou natureza política, aínda que iso non quita que se atope sempre presente (Garcés *et al*, 2008; Bosch e Solé-Ollé, 2012). Reflexo diso é a importancia crecente das promesas relacionadas coas baixadas de impostos e as mello-ras nos servizos públicos nos programas electorais e no discurso político (Albi *et al*, 2000; Dussauge, 2009). O elector cada vez decide máis o seu voto en función da súa confianza respecto á orientación fiscal que presume nuns ou outros partidos políticos, é dicir, a política fiscal representada a través do balance fiscal entre ingresos e gastos públicos estimados polo cidadán (Garcés *et al*, 2008; Del Campo e Ferreiro, 2012).

Balance aquel (Bfpc) que deberá ser positivo para que así o gasto fiscal per-cápita percibido sexa superior á presión fiscal per-cápita soportada polo cidadán. É por iso que os cidadáns

se resisten cada vez máis ao pagamento de novos impostos, dada a consciencia da perda de poder adquisitivo que supón o pagamento impositivo, facendo iso necesario que o cidadán se fixe non só no que o Sector Público lle devolve, senón tamén na rendibilidade derivada do pagamento dos seus impostos. A combinación economía-eficiencia-eficacia convértese así en algo que o cidadán comeza a valorar de forma crecente, tal e como reflexa parte da contestación social expresada ante as medidas “fiscais” adoptadas polos gobernos ante a actual crise. Sendo precisamente nesa visión do beneficio derivado do gasto público, onde os Concellos teñen un papel transcendente na medida que gran parte do gasto público que o cidadán ve diariamente procede desta Administración.

## 5.2 A modernidade técnica na Administración. Un servizo público

Como dixemos ao principio, as funcións habituais das CL en España derivaron desde o exercicio da autoridade e o servizo á vertebración da maraña social cara unha maior prestación e provisión de bens e servizos públicos esenciais. E que, fronte a esta evolución en canto a actividade os modelos de xestión empregados mantéñense sen apenas cambios, sendo a súa rigidez regulamentaria factor que limita a súa eficiencia nesa nova función de prestación e provisión pública.

É dicir, que baixo unha xestión burocrático-administrativa da actividade pública local, viñeron desenvolvéndose estruturas burocráticas máis preocupadas por coidar o modo en que se executan as decisións que no resultado destas (De la Mora, 1997; Albi *et al*, 2004; Ramió, 2009). A consecuencia diso, pasa a ser a falta de adaptación das nosas estruturas municipais ás esixencias derivadas da evolución da súa actividade principal (Rodríguez, 2004; Del Campo e Ferreiro, 2012).

Todo iso fai necesario promover un cambio organizativo e de xestión dos nosos Concellos e por extensión de toda a acción e relación política da AL en España, tanto nunha dirección ascendente (outros niveis da Administración) como descendente (cidadáns), e onde a procura da calidade e rapidez na provisión dos servizos locais é unha reivindicación universal de todo cidadán, á vez cliente e contribuínte. Para iso, e como ocorre en toda empresa, cómpre contar cun persoal e un equipamento orientado á consecución dese fin, *satisfacer ao cliente* (De la Mora, 1997; Ramió, 2009).

Por outra parte e como a Demanda Cidadá respecto á acción política xa non é nin estable nin predefinida e que a cidadanía xa só lexitima a acción pública desde a eficacia e a eficiencia na prestación dos servizos públicos, o cidadán soporta cada vez peor a lentitude burocrática e esixe o trato dun cliente, ao que se debe satisfacer o antes e mellor posible. Neste punto, a proximidade das CL respecto ao cidadán, fai que sexan estas as mellor situadas á hora de discriminar con eficacia as políticas que mellor satisfacen as necesidades de aqel.

Nesa liña de reforzar a comunicación e fortalecer a xestión local un factor de cambio transcendente e imprescindible é o desenvolvemento tecnolóxico aplicado á AL. As novas tecnoloxías deben servir para impulsar e promover un intercambio de datos con calidade e seguridade e con iso exercer de piar sobre o cal desenvolver ese modelo de xestión cara a eficiencia e a atención do cidadán-cliente como obxectivo prioritario. Os novos sistemas de información deben ser vistos como un factor con capacidade para modificar os procesos da Administración cara a xestión fronte á normativización (principio de legalidade) que caracteriza o

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

quefacer do público, así como avivar a transparencia e acceso aos servizos de máis interese para o cidadán.

As Novas Tecnoloxías da Información (NTI), deben ser contempladas como unha oportunidade para que a Administración se lexitime respecto á cidadanía mediante unha maior calidade dos servizos: clientes satisfeitos; e unha maior lexitimización política a través de máis áxiles mecanismos de participación pública: cidadáns satisfeitos grazas á mellor atención pública posible. O cidadán agarda que as NTI promovan a un baixo custo unha maior calidade dos servizos públicos e unha maior comodidade no seu acceso sen caer en agravios sociais (Ramíó, 2009), sendo a AL aquela onde a relación imposto-gasto é máis evidente para o cidadán, sendo ademais o uso desas NTI un factor de desburocratización e visualizador da necesidade de reducir o tamaño da Administración en xeral e da AL en particular.

## 6 Consideracións e valoracións

As CL experimentaron un extraordinario crecemento tanto na súa actividade básica como na atribución de novas competencias, xa sexan estas propias ou delegadas, situación que contrasta coa súa estrutura administrativo-organizativa, a cal apenas si mudou nun reducido número de cambios, máis propiciados se cabe polas circunstancias que por un interese real ou necesidade de mellora na súa actuación, o que provocou un desaxuste tanto de adecuación como financeiro en relación ao ámbito e medio no que actúa este nivel da Administración máis próximo ao cidadán.

É por iso unha necesidade racionalizar e reestruturar o marco operativo da nosa AL, adaptándoo a unha nova realidade tanto económica, política como social, na cal se debe atender de forma combinada a necesidade e reforzamento da prestación daqueles servizos básicos e imprescindibles xunto á globalización e interacción socioeconómica, onde as influencias de niveis de goberno superiores ao nacional condicionan o quefacer público con independencia do tamaño ou territorio de actuación.

Pero, ademais do anterior, a situación complicase na medida que esa nova realidade socioeconómica á que han de adaptarse as CL se asenta nun contexto de crise e recesión, o que se traduce nunha insuficiencia crecente dos seus recursos e unha máxima de gastos a satisfacer por parte das institucións públicas locais que as conduce á auto-esixencia de reducir o seu gasto global: corrente, investidor e estrutural; e xunto a iso a procura de fontes alternativas de financiamento.

Porén, a actuación a través dos mecanismos clásicos da actividade financeira, os ingresos e gastos públicos, non é a única opción á hora de equilibrar e sanear as contas da Administración, sendo a mellora e reorganización da estrutura da propia Administración unha, ata a data, apenas abordada, sendo aquí a AL polas súas características: flexibilidade, heteroxeneidade, diversidade, tamaño e dispersión, unha das que conta con máis posibilidades de axuste e modificación.

A tal obxecto, o estudo formulado parte da separación entre dous niveis ou estruturas funcionais distintas dentro da AL: dunha parte, o aparato orgánico administrativo e demais entes dependentes que conforman a Administración paralela ou Paraadministración, e da outra a distribución da propia AL, onde cabe distinguir de forma especial pola súa actuación

e relevancia ás Deputacións e Concellos, sendo estes por número e tamaño o marco máis propicio para reestruturar a AL.

Dicir como previo aos resultados obtidos que, analizada a estrutura local por CCAA en base á súa poboación nos dous ámbitos de actuación estudados, as posibilidades de reestruturación da AL non son poucas:

1. Se nos referimos aos entes e organismos autónomos complementarios á AL, xa non só destaca o seu número, 1.883, senón tamén pola súa actividade principal, onde a indefinición e carácter non esencial da mesma é a súa característica. Unha cuarta parte destes aparecen como entidades non clasificables segundo a clasificación de actividade pública empregada por Nacións Unidas.

Afondando na distribución por CCAA, destaca o seu desigual peso territorial, onde se mesuran casos como os de Navarra, Cataluña e País Vasco cunha extensa Paraadministración en termos per-cápita, e que ademais, e sobre todo nos dous últimos casos, son CCAA cunha AL pouco dispersa, polo que esa Administración complementaria non cabe xustificala á hora de atender a dispersión e despoboamento do seu territorio. Cabería buscar a explicación a este feito en que ao coincidir coa que podemos definir como área de maior desenvolvemento do país, e por iso de maior capacidade financeira, empregaron parte desta en contar cunha Administración máis extensa, por enriba do que a eficiencia aconsella. Fronte ao caso anterior, A Rioja, Cantabria ou ambas as dúas Castelas, a súa realidade é a inversa: unha reducida diversificación en número de entes e organismos dependentes da súa AL, sendo Comunidades que non destacan pola súa capacidade financeira e si polo seu despoboamento e dispersión xeográfica.

2. Mentres que no que fai referencia ao número de municipios e o seu tamaño, 8.116, e de media máis de 400 por comunidade, son varios os casos de Comunidades onde máis do 75% dos seus municipios non acadan os 1.000 habitantes, tal é o caso de: Aragón, Castela A Mancha ou A Rioja, ou Navarra e Castela León con máis de 2/3 partes dos mesmos nesas cifras.

En canto á diversidade territorial do tamaño municipal, de novo obsérvanse diferenzas substanciais, destacando o interior (agás Madrid) de España, onde o minifundismo municipal é a norma, consecuencia iso en gran medida do despoboamento destas zonas onde a emigración cara os núcleos urbanos de referencia, máis dinámico e desenvolvidos foi a súa lastra. Pola contra, Cataluña, Madrid, País Vasco ou Valencia son todas CCAA onde o tamaño municipal medio é considerable. En todas elas o grao de urbanidade é alto e conta con áreas metropolitanas significativas, (significado % de municipios entre 20.000 e 50.000 hab.).

Combinando o estudo dos dous ámbitos administrativos analizados obsérvase unha realidade inversa, que se pode escenificar baixo a seguinte regra:

- Paraadministración dependente, CCAA desenvolvidas e poboación concentrada.
- Administración Local minifundista, CCAA en desenvolvemento e poboación dispersa.

En consecuencia, e só tomando como referencia a poboación, varias son as Comunidades onde as posibilidades de reestruturación local son altas, tal é o caso de Aragón, Navarra, Cataluña, as dúas Castelas e ata Extremadura, atendendo para iso ao índice de máxima

regap



ESTUDIOS E NOTAS

complexidade obtido (IMAXCAT). O despoboamento de gran número de municipios en España, especialmente do interior, limita e estrangula calquera alternativa financeira que parta da súa capacidade económica. Máis do 60% dos municipios de España non alcanzan os 1.000 hab. e menos do 5% pódense definir como cidade en termos de concentración humana social e económica significada.

Por iso o minifundismo municipal, xunto á reducida funcionalidade de gran parte dos Organismos que componen a Administración periférica, actúan de acicates en prol dunha proposta de reestruturación para a AL mediante a fusión ou redución de municipios. Á súa vez, e atendendo á necesidade de garantir o necesario equilibrio interterritorial en canto a unha prestación básica dos servizos locais esenciais, unha planta municipal de 5.000 habitantes configúrase como unha necesidade imperativa. Calquera tamaño inferior a este sería pouco eficiente na prestación dos servizos propios da AL, tanto en termos de financiamento como de custo do servizo a prestar.

Agora ben, ao factor cuantitativo observado debemos engadirlle outro cualitativo ata non hai moito imperceptible, a nova concienciación acerca da actuación pública, onde a eficacia e a eficiencia no seu quefacer pasa da retórica á realidade. Neste sentido dous factores xogan un papel transcendente: a percepción cidadá crecente do custo da actividade pública, e a concienciación acerca da responsabilidade pública. O que goberna non o fai co seu diñeiro, polo que non só haberá de xustificar en que gasta ese diñeiro, senón que tamén ha de ofrecer un resultado positivo.

A eficacia e a eficiencia na xestión pública convértense nunha esixencia cidadá, que tamén observa como todas as áreas de xestión e produción se modernizan, algo ao que a acción pública non queda allea, polo que a implantación de novas tecnoloxías e a modernización procedemental na Administración se ve como un factor de mellora na prestación dos servizos máis próximos ao cidadán.

## 7 Bibliografía

Albi, E.; González-Páramo, J. M. e López Casasnovas, G.: *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel Economía, 2000.

Albi, E.; González-Páramo, J. M. e Zubiri, I.: *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gasto: aspectos macroeconómicos*. Barcelona, Ariel Economía, 2004.

Álvarez, X; Monasterio, C. e Suárez, J.: *Déficit y Endeudamiento en las Haciendas Territoriales Españolas*. Santiago de Compostela, Fundación Caixa Galicia, 1998.

Arellano, D. e Lepore, W.: "Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea". *Gestión y Política Pública*, volume 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. e 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. e 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. e Tamayo, M.: "El Estudio de la opinión pública sobre las administraciones y las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, volume 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 da Administración Pública (REGAP), monográfico: A reforma local a debate, nº 47, xaneiro-xuño, 2014, pp.121-152.
- 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 e 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 e Fundación ICO, vol. 12, 1997, pp. 327-331.
- Del Campo, M. O. e 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. e Ferreiro, F.: "The Reform of the Local Administration in Spain in Terms of Population". *Journal of US-China Public Administration*, volume 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*, volume XVIII, nº 2 semestre, 2009, pp. 439-474.
- Garcés, M.; Marín, M.; García, A. Navarrete, F e 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.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

- Jiménez, M.; Jiménez, J. A.; López, S. e Ruíz, E.: *Administración Pública*, Ciclo formativo de Grado Superior, Madrid, McGrawHill Interamericana de España, S.A.U., 2003.
- López, M<sup>a</sup>.T. e 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, xaneiro-xuño, 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. e 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. e 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*, volume XXI, nº 2 setembro, 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, volume 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, volume 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 e 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.