

Los ayuntamientos podrían ahorrar más de 6.000 millones de euros anuales

Max Ebstein *

España con apenas 47 millones de habitantes cuenta con 8.112 ayuntamientos; Alemania con algo más de 82 millones con 8.414. ¿Podemos mantener nuestras entidades locales como las hemos mantenido hasta el presente? ¿Somos capaces de soportar un endeudamiento que no parece tener fin? ¿A quién le puede seguir interesando mantener con el dinero de todos instituciones cada vez más costosas y a la vez más ineficaces? Nuestros ayuntamientos, miles de ellos en poblaciones que apenas se mantienen en pie, por ahorro, agilidad, modernidad y adaptación a los nuevos tiempos y a las necesidades de sus ciudadanos y vecinos, están necesitados de una urgente e insoslayable transformación o quizás de una auténtica revolución.

La gran mayoría de los 8.112 ayuntamientos españoles tiene en estos momentos dos gravísimos problemas: uno coyuntural, fruto de la burbuja inmobiliaria, y otro estructural, sus ineficiencias. Ambos llevan a unos déficits y a un sobre coste anual de más de 10.000 millones de euros. Lo peor es que a pesar de lo que dicen los políticos, en el fondo nadie parece tener interés en enfrentarse al tema, pues en el último momento se salva el peligro endeudándose más. Problema similar al que el país tiene con las Autonomías.

Pero estos dos problemas, que hoy están tan a la vista, tienen unas causas puntuales y unas raíces

* Foro Arrupe.

muy profundas, que conviene analizar para después poder evaluar adecuadamente las soluciones que se propugnan: un cambio radical de actitud en el desarrollo de la política de las administraciones locales, especialmente en relación al gasto, y una completa reordenación territorial.

Causas puntuales

Los problemas que podrían derivarse de una burbuja inmobiliaria ya se detectaron en el año 2003. En octubre de aquel año, en el Foro Arrupe, D. José Viñals, entonces Director del Banco de España, avisó de que el principal firmante de todas las hipotecas concedidas por el sistema financiero estaba comprometiendo el 38% de su sueldo y de que una subida del LIBOR ponía este porcentaje en el 47%. Es decir, que en aquel momento ya se estaba lanzando avisos a navegantes. Se temía que a poco que se complicase una de las variables, se producirían impagos importantes. A medida que pasaba el tiempo y se construía más, los bancos seguían concediendo préstamos por más del 100% del valor de los pisos y, cada vez a mayores plazos, iba aumentando el número de los críticos y «agoreros» que vaticinaban un estallido (nada que ver con la crisis financiera internacio-

nal, con la que coincidiría la explosión).

Pero los ayuntamientos estaban felices de poder seguir transformando terreno rústico en urbano; de conceder licencias de obra para complejos urbanísticos, situados en los alrededores de las poblaciones, que incluían la urbanización de la zona y la necesaria infraestructura de servicios (pero el día de mañana sería el ayuntamiento el que tendría que dar estos servicios). En el momento en que no se vendieron pisos y chalés, que las construcciones se quedaron a medias, que cesó el fluir dinero a las arcas municipales, empezaron los problemas.

Y cuando se cortó el grifo de los ingresos se puso de relieve la otra causa puntual, aunque más bien sea estructural: las ineficiencias. En un primer momento, las entidades locales se dedicaron a seguir gastando más de lo que ingresaban, y así a 30 de diciembre de 2010 la deuda de las Entidades Locales era del 3,4% del PIB, 36.226 millones de euros, frente a los 34.594 a finales del 2009. Es decir, un incremento del 4,7% en un solo año. Pero endeudarse los ayuntamientos no era nada nuevo. Ya en 1997, Xoaquín Álvarez Corbacho publicó un estudio sobre el tema y demostró que los ayuntamientos habían quintuplicado su deuda entre 1984 y 1996,

año en que ya debían casi 3 billones de pesetas (17.193 millones de euros). Y ni entonces ni ahora parece pesar en el ánimo de los que se endeudan que la deuda tenga un coste permanente e inútil: los intereses anuales que hay que satisfacer.

Por otro lado, las entidades locales fueron ampliando estructura y servicios en la bonanza y muchos están ahora afectados, además, por su ubicación en zonas turísticas, dada la necesidad de contar con infraestructuras y servicios infrautilizados durante gran parte del año. Además están sobrecargadas sus nóminas, sin poder introducir demasiados factores de temporalidad. Con el pretexto de la descentralización, las ambiciones identitarias han llevado a los dirigentes autonómicos a crear un colosal aparato burocrático y los ayuntamientos espoleados por una coyuntura recaudatoria excepcional han sobredimensionado su nómina de efectivos.

Conviene tener presente que solo el 40% de los funcionarios de la administración local son funcionarios por oposición. Es decir, que el resto, unos 380.000, está compuesto por los llamados contratados laborales, asesores, y cargos de confianza, designados a dedo por los dirigentes políticos, lo que, aparte de interinidad, genera un caldo de

cultivo propicio para el clientelismo y los favores de partido.

Raíces profundas

Cuando se contempla este panorama, a la par de hechos concretos como que los ayuntamientos se declaren en quiebra, suspendan pagos, aumenten la deuda... o, sobre todo, cuando los juicios por corrupción, por prevaricación o abusos de poder, etc., son noticia diaria, cabe preguntarse si en la problemática de las administraciones locales no hay unas raíces más profundas. Una puede ser que, como en el resto del tejido social, ha penetrado una triste realidad que afecta a todas las estructuras: ya no prima el principio de la obra bien hecha. Con honrosas excepciones, los que están en la nómina pública no se consideran servidores públicos que se deben al ciudadano. Los ejemplos de incumplimiento de normas, horarios, absentismo laboral, etc., están a la orden del día. El que el funcionario de turno tenga un problema para cada solución, en vez de una solución para el problema que se le plantea; el no respetar plazos; el que el trámite más sencillo dure una eternidad; que haya que vencer duplicidades para conseguir algo, son solo pequeños botones de muestra.

Otro aspecto que hay que contemplar, cuando se busca la raíz de los problemas económicos de los ayuntamientos, es la creciente realidad de muchos de considerar el cargo o la responsabilidad que se les ha encomendado como un «huerto propio». La seguridad e inmovilidad del funcionario de carrera o, *a sensu contrario*, la interinidad duradera del contratado si hace lo que place a su superior, dan lugar a que muchas decisiones no sean las más económicas o eficientes, o faciliten las cosas al administrado.

En la misma línea, muchos problemas posteriores de excesivos costes de funcionamiento o mantenimiento nacen del hecho de que en la aprobación de proyectos, especialmente de infraestructuras, aunque técnicamente deban tener una tasa de retorno mínima, en la decisión final pesan criterios distintos. La carga económica que significa para las haciendas locales este tipo de proyectos es inconmensurable.

Otro factor, anclado en la raíz, que influye directamente en los mayores costes de la administración local, es el de la «diarrea legislativa» que ha atacado a las Autonomías en los últimos años. Solo en el año 2010 se han aprobado 291 leyes o decretos-leyes, medidas que tienen una repercusión descendente, muchas veces duplican cosas y,

como está demostrado, en su mayoría tratan de ser un intento de que funcionen las cosas como un miniestado, duplicado de la administración central.

Y esta falta de tratar de hacer bien lo que hay que hacer, tanto en lo positivo como en lo negativo, tiene un coste social tremendo, como demuestran los siguientes datos.

Los sobrecostes

El tema de la estructura de los gastos de los ayuntamientos, y especialmente la relación coste/beneficio de éstos, viene preocupando a los analistas desde ya hace mucho tiempo.

En un reciente debate en el Foro Arrupe sobre «Financiación y sobrecoste de las entidades locales», D. Ramón Marcos, autor con D. Jaime de Piniés de un estudio patrocinado por UPD que trata de medir la eficiencia de las entidades locales, puso de relieve una estimación de costes excesivos, fruto de los dos problemas citados. De ellos, el de mayor impacto es que en España tenemos funcionando en este momento 8.112 municipios. El 84,1% (6.821) tiene menos de 5.000 habitantes, en los que residen 6 millones de personas, y el 11,2% (907 municipios) tienen de 5.001 a 20.000 habitantes. Es

Ahorrar más de 6.000 millones en los Ayuntamientos

decir, en total el 95,3% de los municipios tiene menos de 21.000 habitantes, cifra donde empieza a ser difícil funcionar sin tener enormes ineficiencias. Una vez más, cuando los demás países están enmendando el camino y hacen frente a sus problemas, en España seguimos con alegría como si nada pasase. Así, se ha procedido a segregar y crear 35 nuevos ayuntamientos mientras que, por ejemplo, en Alemania, ya antes de la reunificación, entre 1960 y 1978, se puso en marcha un amplio programa de política de racionalización y, hoy en día, el país reunificado tiene 8.414 municipios, con una población de de 82,3 millones de habitantes, cuando nosotros solo tenemos 47 millones. Francia tiene 2.609 mancomunidades obligatorias de municipios con servicios comunes.

Sumando la estimación de costes excesivos para los capítulos de personal y servicios de funcionamiento interno de los 40 principales ayuntamientos, se llega a una cifra de posible ahorro de 6.211 millones de euros, aproximadamente el 0,6% del PIB nacional, y si se procede a una racionalización se superan los 10.000 millones.

Pensando en una futura –tan necesaria– reestructuración, el citado estudio ha tratado de determinar el sobrecoste que se deriva del ta-

maño de una población, con el objeto de determinar una mínima escala eficiente para la provisión de servicios. Se ha analizado la relación entre población e ingresos a escala municipal en toda España, añadiendo los dispendios de las diputaciones, buscando la relación entre los recursos que gasta un municipio porcentualmente sobre el total del gasto municipal español *versus* el porcentaje que representa su población sobre el total español. Este indicador permite mostrar qué municipios tienen un mayor consumo de recursos en relación a sus habitantes y, por tanto, son menos eficientes. La principal conclusión es que la escala más eficiente en España es la de los municipios con más de 20.000 habitantes, donde los mismos ingresos pueden brindar servicios a un mayor número de residentes. En ciudades con más de 20.000 habitantes existen economías de escala, mientras que en municipios menores las economías de escala desaparecen rápidamente.

A las ineficiencias derivadas de las posibles economías de escala hay que añadir las derivadas del coste de ese excesivo número de unidades locales con cargos bien remunerados. A las 7.727 alcaldías en municipios de menos de 20.000 habitantes en España hay que sumar otros 62.158 concejales, seguido de

multitud de empleados públicos, empresas colaterales, coches oficiales, dietas, representaciones en la capital de la provincia, etc. Como se ha comentado, un colectivo importante con intereses creados que se resiste a ver peligrar sus ingresos. Pero, para colmo, en estos momentos preelectorales siguen cargando el déficit de sus corporaciones con alegría. He aquí unos cuantos ejemplos: subsidios «especiales» a desempleados de larga duración (Chiclana); pagos de rentas a quienes están en paro (Albacete); subsidios que se conceden con la condición de devolución, aunque ya se dice que cuando la situación sea muy difícil el dinero se lo quedarán los beneficiarios para cubrir necesidades básicas (Vélez Málaga, Logroño, Ávila); pago de parte del cheque bebé, cancelado por el Gobierno (Moraleja), etc.

El irresponsable populismo no parece tener más freno que el que se acaben los recursos. Nadie parece querer acometer planteamientos globales tan necesarios en una estructura que nació con las Cortes de Cádiz.

Posibles soluciones

Los problemas financieros de las administraciones locales no son

nuevos. Como se ha citado, existían poco menos que desde siempre. Lo nuevo, lo preocupante, es el creciente volumen y, en consecuencia, su cada vez mayor coste de financiación; pero, sobre todo, la terrible indolencia con la que se trata el tema. No tratar de poner remedio es tan suicida como las actuaciones que estamos viendo en otros campos, y la solución tampoco es algo automático que se pueda poner en práctica de la noche a la mañana. Hace ya tiempo que se alzan voces pidiendo reformas estructurales profundas.

El primer paso absolutamente necesario es un total cambio de actitud en todo lo que se refiere a la gestión municipal. Ese cambio de actitud tiene que venir desde la base, que tiene que identificarse con que los recursos son escasos y que los servicios hay que pagarlos. Una vez aceptado este principio, aunque sea con dolor, debe iniciarse cuanto antes una reestructuración territorial similar a la que ya hace tiempo han puesto en marcha y completado otros países, como los citados. No se puede seguir con acciones aisladas de repoblar poblaciones mínimas a base de ofrecer terreno y dinero para que alguien vaya a vivir a un pueblo de poquísimos habitantes. Hay que buscar unas mancomunidades de servicios y unas economías de

escala, para reducir las ineficiencias. A lo largo de estas líneas se ha puesto de relieve que las posibilidades de ahorro llegan hasta los 16.000 euros anuales y que la unidad ideal es cualquier población que tenga más de 20.000 habitantes.

Pero incluso antes, de forma inmediata, habría que obligar a todos los ayuntamientos a un «ejercicio cero». El examen de todo gasto y el análisis de las consecuencias que tendría el que se suprimiese ese gasto, o hasta dónde se puede reducir sin daño irreparable. Probablemente caerían inmediatamente muchas ineficiencias o gastos superfluos. Por ejemplo, la supresión de cargos políticos. ¿Se lo preguntamos a los 48.733 concejales que hay en los 6.821 municipios de menos de 5.000 habitantes? Supresión de empresas y fundaciones redundantes; reducción de empleados públicos; coches oficiales, dietas, representaciones en la capital provincial, etc. Liberación y posible venta de inmuebles. Racionalización de los servicios. *Outsourcing*. Todo es susceptible de mejorar y reducir la deuda.

Ante las críticas, los responsables municipales muchas veces se justifican con que es una demanda de los ciudadanos, pero la apreciación de los ciudadanos es que el que más gasta no tiene mejores servicios. Por la cercanía con el administrado, los ciudadanos son muy exigentes con los servicios municipales y, muchas veces, como dijo en su día el Presidente Suárez, esperan que no deje de fluir agua mientras se realiza el necesario cambio de cañerías. Pero también son críticos con los despilfarros, pues cada vez son más conscientes que lo que se está gastando es su dinero. Por otro lado, se podrían obtener economías de escala, pero ¿quién impulsa una racionalización? Está demostrado que ningún partido político tiene interés en «abrir el melón» y tratar de reducir los municipios, que son una herramienta para financiar sus actividades desde los más variados ángulos.

En resumen, se puede ahorrar mucho dinero si se mejora la gestión en y de las administraciones locales, solo hace falta voluntad política. ■