

INFORME**LA RECIENTE REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA -
REFLEXIONES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA****por Prof. em. Dr. Hellmut Wollmann**

Humboldt Universität zu Berlin

RESUMEN

En el presente texto, el autor se centra en algunos aspectos de la reciente reforma del gobierno local en España. Al mismo tiempo, relaciona la reforma con una perspectiva comparativa europea con recientes reformas en otros Estados miembros de la UE.

ABSTRACT

The author focuses, in this paper, on some aspects of the recent reform of the local government in Spain. Furthermore he compares the reform with other recent reforms of the local government in EU member states.

I. INTRODUCCIÓN

La intención de este comentario es esbozar algunas, necesariamente cortas y provisionales, reflexiones sobre la reciente reforma del gobierno local en España, operada por la 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, aprobada tras la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Al hacerlo, quiero restringirme y concentrarme en algunos aspectos que me parecen particularmente cruciales. Al mismo tiempo el comentario debe ponerse en una perspectiva comparativa europea.

Al principio, quiero y debo admitir (y advertir) que, a pesar de haber tratado de informarme sobre los objetivos y algunos detalles de la reforma, mis conocimientos en cuanto a la nueva ley aún son (desgraciadamente) limitados, de manera que mi comentario puede contener inexactitudes y también errores.

II. EL ESTATUTO Y PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL**1. Luces y sombras de la reciente reforma del gobierno local**

Al inicio quiero señalar en términos generales que, para el observador extranjero, es evidente que la reciente reforma tiene su origen y ha sido impulsada como consecuencia de la crisis financiera y presupuestaria actual de España y por la presión ejercida desde la Unión Europea dirigida a la “reducción del gasto público”, de lo que se hace eco el preámbulo de la citada Ley 27/2013, al señalarse como “el eje principal de las medidas”.

Evidentemente, un objetivo prioritario de la reforma está dirigido a corregir un, por así llamarlo, defecto originario del sistema intergubernamental creado en 1978, y que no es otro que una falta de claridad en la delimitación y atribución de competencias

entre los diferentes niveles territoriales, a saber, de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones provinciales y de los municipios. Esta ambigüedad y esta falta de claridad han llevado, como es sabido, a duplicidades y solapamientos en el cumplimiento de las competencias, lo que ha tenido consecuencias financieras y personales muy costosas.

Es verdad que parece totalmente razonable y justificado atacar el problema de los solapamientos de competencias como una situación heredada del diseño institucional del sistema existente realizado en 1978 y en 1985. Sin embargo, la reforma me parece desmesurada al concentrarse en reducir las competencias propias de los municipios y en recortar su autonomía, debilitando así su posición en el sistema intergubernamental en lugar de reforzar su funcionalidad y capacidad por una reforma del sistema financiero local.

Puntos críticos me parecen, sobre todo, los siguientes:

En primer lugar, los municipios han perdido sus competencias propias en educación, sanidad y servicios sociales, que han sido transferidas a las Comunidades Autónomas. El Estado y las Comunidades podrán, eso sí, “delegar” la prestación y la gestión de estas competencias a los municipios como funciones “delegadas”, pero en un régimen que sitúa a los municipios bajo una tutela bastante estricta.

A mi juicio, el componente más problemático de la reforma resulta la previsión de que, desde el 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las actuales competencias municipales relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Hasta ahora, la responsabilidad de los municipios en este campo – como una competencia propia – constituyó, no me parece dudoso, el verdadero núcleo del perfil funcional de los municipios y del autoconcepto y del conocimiento que los actores locales tienen de sí mismos y de sus responsabilidades locales. En la arena local, se han desplegado y desarrollado redes sociales y un “capital social” (social capital) que me parece un potencial y, por así decir, un “tesoro” político y social importantísimo, al confrontar los retos sociales y económicos actuales, particularmente el desempleo sin precedentes (sobre todo de los jóvenes). El surgimiento de los grupos de protesta y movimientos sociales y de autoayuda como los llamados “indignados” pone de manifiesto la urgencia de los problemas sociales que están estallando sobre todo en el nivel local. Ante tal desarrollo, me parece muy problemático e incluso peligroso desacreditar y también desmotivar a los actores locales y, tal vez, hasta dismantelar el “capital social” local por privarles de su responsabilidad inmediata y transferirla a las Comunidades que se encuentran lejos de la realidad inmediata local. En mi opinión, sería importante dotar a los actores locales directamente de recursos suficientes para cumplir estas tareas sociales en lugar de hacerles dependientes, indirectamente, de dotaciones de parte de las Comunidades por vía de la “delegación” de competencias sociales.

Segundo, es verdad que ahora, en principio, todos los municipios, independientemente de su tamaño, disponen de competencias propias en ámbitos que comprenden, entre otras materias, el abastecimiento de agua potable a los ciudadanos, el alcantarillado y la recogida de residuos, y, para los municipios con una población superior a los 5.000 habitantes, además el tratamiento de residuos. Sin embargo, para los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes (lo que representa, nótese bien, el 94 por ciento de todos municipios), la ley estipula que la recogida y tratamiento de residuos y el abastecimiento de agua estarán coordinados por las Diputaciones provinciales. Así, los municipios, en realidad, pierden su autonomía en el cumplimiento de estas competencias a pesar de que permanezcan formalmente sus competencias propias. Es cierto que bajo la condición, según la ley, de que “el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un

coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación”, pero eso significa que un municipio puede reclamar cumplir una de esas funciones él mismo solamente bajo una condición muy estricta que le pone bajo la tutela de la Diputación Provincial.

Resumiendo, la nueva ley, a mi juicio, amenaza con debilitar a los gobiernos locales en el sistema intergubernamental ya que reduce sus competencias propias o las subordina a la tutela de las Diputaciones provinciales. Eso, me parece, pone en riesgo la autonomía que los municipios han venido obteniendo desde 1978 y 1985 como nivel de gobierno que es crucial en el sistema democrático y administrativo de la España postfranquista en su conjunto. Parece demostrarse una tendencia hacia un vaciado del contenido esencial del gobierno local, en una, por así decir, “desmunicipalización” y “recentralización” de funciones públicas importantes, hasta ahora desempeñadas en sede local y amparadas en la autonomía local. Todo ello parece ir en contra de la garantía de la autonomía del gobierno local fijada tanto en el artículo 140 de la Constitución Española como en las previsiones correspondientes de la Carta Europea de la Autonomía Local.

2. El perfil funcional y financiero de los municipios en el sistema intergubernamental en una perspectiva comparada europea

En las páginas que siguen, trato de describir el perfil funcional y financiero de los municipios en el sistema intergubernamental de España en una perspectiva comparativa europea, con el fin de evaluar el impacto que la nueva ley puede tener sobre su situación hasta ahora existente.

El peso funcional del nivel municipal

Para señalar la importancia de los municipios dentro de la estructura intergubernamental, puede servir de indicador el porcentaje de los empleados públicos por niveles (véase el cuadro 1, véase Dexia 2006, Wollmann/ Iglesias 2012: 86 ss., Marcou/ Wollmann 2008: 219 ss.).

CUADRO 1. PORCENTAJE DE EMPLEO PÚBLICO

	Local	Regional (Estados)	Estatad	Agencias Públicas
Alemania	35%	53%	Bund 12%	
Francia	30%		51%	Hospitales publicos 19,0%
Reino Unido	56%		16,9%	National Health Service 26%
Suecia	83%		17%	
Italia	13,6%	3,8%	54,7%	Servizio Sanitario Nazionale 20,3%
España	23,6%	49,9%	22,5%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Dexia (2006)

Con respecto a Alemania y España como país federal y “cuasi-federal”, respectivamente, hay que poner de relieve que sus niveles regionales, es decir, los *Länder* y las Comunidades Autónomas, emplean aproximadamente la mitad del conjunto de los empleados públicos. Sin embargo, es de resaltar una diferencia notable entre los dos países respecto al porcentaje de empleados públicos en el nivel central. Así, en el

caso de Alemania los empleados de la Federación (*Bund*) o nivel central constituyen solo aproximadamente un 10 por ciento, lo que refleja la previsión constitucional de que al gobierno federal no le está permitido crear unidades administrativas propias en el ámbito sub-nacional (con la excepción importante de los servicios – federales – de empleo). En lo que refiere al personal de los gobiernos locales, en Alemania, su porcentaje de empleo público asciende al 35 por ciento, mientras que, en España, alcanza el 23,6 por ciento. Es verdad que el porcentaje del personal al servicio de la administración pública municipal en España resulta significativamente menor que en Alemania, pero, no obstante, indica el papel funcional importante que los municipios (¡al menos hasta ahora!) jugaban dentro del sistema intergubernamental en España.

A este punto conviene destacar el caso de Suecia donde, a pesar de tratarse de un país unitario, el personal del nivel central representa tan solo un 17 por ciento del conjunto de empleados públicos, mientras que el personal de los dos niveles del gobierno local asciende al 83 por ciento. Este hecho demuestra el grado excepcional de descentralización de este país donde la gran mayoría de las funciones públicas son realizadas por los gobiernos locales.

En el caso de Francia debe ponerse en relieve que, no obstante los avances en la descentralización desde la década de los ochenta del pasado siglo, el porcentaje de empleo público de la administración central aún asciende a más del cincuenta por ciento del total del sector público. Esto revela que, a pesar de la descentralización, el estado central aún mantiene una presencia organizatoria y personal destacada en los niveles subnacionales, lo que refleja la persistencia institucional del modelo napoleónico y su “dependencia de sendero”.

El perfil competencial del nivel municipal.

En el perfil funcional de los municipios hay tanto notables semejanzas como diferencias entre los países (véase Dexia 2008, Marcou/Wollmann 2008: 217 ss., Wollmann/Iglesias 2012: 90 ss.).

- En todos países analizados en el cuadro I, los municipios tradicionalmente tienen una responsabilidad clave en asuntos sociales. Eso vale particularmente para los municipios en Suecia, Inglaterra, Alemania y también España.
- Asuntos culturales constituyen una tarea local importante especialmente en España, Francia y Alemania.
- Como un sector importante, figura asimismo la prestación de servicios públicos (agua, aguas residuales, transporte público, abastecimiento de energía, etcétera). Eso se observa particularmente en Alemania y en Suecia, pero también en Italia.

Hay importantes diferencias en los ámbitos de escuelas y salud.

- En los países continental-europeos, la educación de escuela se considera tradicionalmente como responsabilidad del Estado, sea del estado central (en los países unitarios) sea del nivel regional (*Länder*, Comunidades) en países federales o cuasi-federales. En estos países, los municipios están cargados de los gastos técnicos (construcción, mantenimiento, personal técnico). Por el contrario, en Suecia y en Inglaterra, los niveles del gobierno local tienen la entera responsabilidad de las escuelas, incluyendo la remuneración de los profesores.
- Sobresalen grandes diferencias en el ámbito de la salud, debido a divergencias fundamentales en los sistemas nacionales de seguro de enfermedad.

CUADRO 2. EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

	Porcentaje de gasto de los municipios en el total de gasto público	Gasto local por habitante (en euros)
Alemania	11,7%	1.498 €
Francia	8,2%	1.211 €
Reino Unido	29,5% (los dos niveles)	3.930 € (los dos niveles)
Suecia	27,1%	4.923 €
Italia	8,8%	1.040 €
España	12,0%	1.000 €

Fuente: Elaborado por a partir de datos proporcionados por Dexia (2008)

El peso y la envergadura que las funciones cumplidas por los municipios tienen dentro del sistema intergubernamental pueden indicarse por el porcentaje que los gastos de los municipios constituyen respecto a la totalidad de los gastos públicos (véase cuadro 2, véase Marcou/Wollmann 2008: 216 ss., Wollmann/Iglesias 2012: 90).

Destacan los municipios de Suecia, subrayando su peso funcional extraordinario y, por tanto, el altísimo grado de descentralización de este país.

En España y en Alemania, el porcentaje de los gastos de los municipios asciende al 12 y al 11,7 por ciento, respectivamente. Estas cifras pueden ser juzgadas notablemente elevadas teniendo en cuenta que se trata de un país federal o cuasi-federal donde el nivel regional (comunidad o *Land*) posee gran importancia funcional en el conjunto intergubernamental.

Como se puede observar, este porcentaje en los municipios españoles es (nótese bien) claramente más elevado que los casos de Italia y Francia e, incluso, más alto que en Alemania.

El estatus financiero del nivel local

El estatus financiero del gobierno en el sistema intergubernamental (véase Dexia 2008: 95 ss., Marcou/Wollmann 2008: 213, Wollmann/Iglesias 2012: 95 ss.) puede caracterizarse mediante tres indicadores.

Primero, puede referirse el porcentaje de todos los ingresos de los municipios respecto a la totalidad de los ingresos públicos (los datos a los que nos referiremos a continuación son datos de 2005 y fueron elaborados a partir de datos proporcionados por Dexia 2008).

En cuanto a los ingresos locales, otra vez los municipios suecos destacan (con cerca del 27 por ciento), lo que subraya su posición extraordinaria tanto funcional como financiera.

Los municipios alemanes y españoles se muestran (con aproximadamente un 12 por ciento), en comparación, notablemente fuertes en el seno de la hacienda intergubernamental

mientras que, en Italia y Francia (con un 9,4 y un 8,6 por ciento, respectivamente) se encuentran en una situación financiera, comparativamente hablando, menos favorable.

Para estimar la autonomía financiera y presupuestaria del gobierno local, pueden servir dos indicadores (véase Dexia 2008: 95 ss.).

En primer término, parece útil poner de relieve el porcentaje de los tributos “propios” locales respecto de la totalidad de los ingresos tributarios de los municipios. Por tributos “propios” se entiende aquellos sobre cuya fijación los consejos locales pueden decidir ellos mismos (por ejemplo, mediante la fijación de su tasa). En contraposición a tales tributos propios, hay de distinguir los impuestos “repartidos”, es decir, los que los municipios “comparten” con los otros niveles intergubernamentales (en inglés se habla de “revenue sharing”). En este caso las modalidades de la imposición están decididas y reguladas por el legislador central o federal, incluyendo el porcentaje de los recursos tributarios que están atribuidos al nivel local. Por tanto, a diferencia de los tributos propios, los municipios dependen, en cuanto a tales impuestos “compartidos”, de la decisión y, por decirlo así, de la benevolencia política del nivel superior.

A la vista de este indicador, destacan otra vez los municipios suecos puesto que casi todos sus ingresos tributarios (68,5 por ciento) resultan de tributos propios, es decir, el impuesto sobre la renta, que se fija y cobra autónomamente por cada municipio.

Junto con Alemania e Italia, España está en un grupo de países en los que, aproximadamente, un tercio de sus ingresos tributarios son “propios” (concretamente el 34,2 por ciento en Italia, el 30 por ciento en España y el 27 por ciento en Alemania).

Además, el grado de dependencia financiera de los municipios respecto del Estado se revela, como indicador, en el porcentaje que las atribuciones estatales tienen respecto a la totalidad de ingresos de los municipios.

En los municipios suecos, lo que no sorprende y confirma la estructura excepcionalmente descentralizada del país, el porcentaje de las atribuciones estatales a la hacienda municipal asciende al veinte por ciento.

En Alemania, Francia e Italia, alcanza aproximadamente el 31 o 33 por ciento, mientras que, en España, resulta algo más elevado, llegando al 36 por ciento.

En Inglaterra el porcentaje de las atribuciones ascienden al 48 por ciento (para los dos niveles locales), desvelando que, en este país, debido a la centralización de los años ochenta, la dependencia del nivel local respecto del Estado resulta destacadamente más elevada que en los demás países.

En resumen, amén de Suecia, los gobiernos locales se encuentran en una dependencia considerable (hasta el extremo en el caso de Inglaterra) del soporte del Estado.

A consecuencia de la crisis financiera y económica global acaecida en todos los países, la situación presupuestaria de los municipios se ha agudizado cada vez más, especialmente debido a que, por un lado, los gastos para asistencia social y servicios sociales continúan aumentando y, por otro, los ingresos van disminuyendo. Estas dificultades presupuestarias de los municipios se agravan a medida que los niveles superiores tratan de aliviarse de gastos transfiriendo las funciones correspondientes al nivel local sin los recursos adecuados.

3. “Delegación” de competencias y el “principio de conectividad”

Volviendo a la nueva ley española, conviene poner de relieve que, al regular las competencias “delegadas” de los municipios, se ha introducido una verdadera “innovación” legislativa e importantísima ya que, en la misma norma, se establece que “la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria”. Se ha establecido, por tanto, el “principio de conectividad”, según el cual debe fijarse una “conexión” o vinculación entre la transferencia, por “delegación”, de una nueva competencia y la correspondiente transferencia de los recursos financieros necesarios para poder materialmente desarrollarla. Esto puede valorarse como un paso importante hacia el aseguramiento de la, hasta ahora siempre precaria, situación presupuestaria de los municipios, en concordancia con el mandato del artículo 142 de la Constitución española, donde se prescribe que “las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones...”.

Desde una perspectiva comparada, se plantea la exigencia de que a los municipios españoles deba de darse en el futuro el derecho de exigir el efectivo cumplimiento de este “principio de conectividad” en sede judicial.

En este contexto, conviene referirse a la reciente reforma del federalismo alemán de 2006 (artículo 84, apartado primero de la Constitución alemana), que prohíbe expresamente a la Federación (gobierno central) la transferencia directa de competencias al nivel del gobierno local. En lugar de ello, está obligada a transferir las competencias al nivel regional (*Länder*), que, por su parte, debe decidir cómo implementar esas competencias, bien sea por medio de su propia administración o mediante delegación al nivel local.

Con posterioridad a la reforma del federalismo de 2006, todos los *Länder*, uno tras otro, adaptaron normas en sus Constituciones (regionales) que fijaron el llamado principio de conectividad (“*Konnexitätsprinzip*”), estipulando la existencia de una conexión indispensable entre la transferencia de una competencia al nivel local y la correspondiente transferencia de los suficientes recursos financieros.

Estas previsiones constitucionales de los *Länder* son de una importancia crucial, tanto más cuanto, a su amparo, los municipios pueden reclamar el cumplimiento del principio de conexión ante el Tribunal Constitucional del *Land* correspondiente (en este punto, debe recordarse que cada uno de los *Länder* posee su tribunal constitucional propio). Dentro de este marco legal y hasta la fecha, ya se han producido algunas importantes sentencias judiciales condenando a algún *Land* al pago de compensaciones financieras a los municipios por el cumplimiento de una función delegada.

4. Control financiero

Según el preámbulo de la ley española, la reforma persigue prioritariamente el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, al tiempo que se garantice un control financiero y presupuestario más riguroso.

Con ello se refiere, sobre todo, a la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, lo que el preámbulo valora en términos de “un paso fundamental”.

No cabe duda que la introducción de un régimen de control financiero más estricto merece, a mi juicio, un reconocimiento y aplauso. Sobre todo cuando se contempla

la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por el conjunto de las entidades locales por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que puede considerarse un paso importante para garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia. En términos de transparencia, ello podría ser positivo a efectos de impulsar la transparencia en el funcionamiento del sector municipal y de establecer evaluaciones a partir de modelos de “benchmarking”, lo que permitiría a los municipios compararse los unos con los otros (véase Kuhlmann/Wollmann 2014: 226 ss.).

No faltan, sin embargo, quienes señalan la dificultad de esta comparación, pues dada la planta municipal en España, donde prima el inframunicipalismo o municipios muy pequeños, de poco serviría, por ejemplo, comparar la eficiencia en la prestación de servicios locales entre, digamos, una ciudad en donde la población está agrupada y un municipio que tenga su población disgregada, como ocurre en el norte de España.

Este planteamiento tiene una dimensión adicional, pues sería indispensable que tal régimen riguroso de transparencia financiera y presupuestaria fuese instaurado y aplicado también en los otros niveles del sistema intergubernamental (Diputaciones, Comarcas donde las haya, Comunidades y Gobierno Central).

5. Reformas territoriales

En la Ley 27/2013, está presente otro tema crucial: la reforma de la estructura territorial de los municipios. En este contexto, la ley apunta y se refiere al principio constitucional previsto en el artículo 148 de la Constitución Española, donde queda contemplado que la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas”, requiriendo en todo caso audiencia de los municipios interesados y el dictamen del Consejo de Estado.

Ante tal restricción constitucional, la nueva ley se limita (puesto que está obligada a limitarse) a introducir medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria (nótese bien: ¡voluntaria!) de municipios. En tal sentido, en el preámbulo se pone énfasis en la urgencia de “racionalizar las estructuras (territoriales) y superar la atomización del mapa municipal” y, de la misma forma, se pone de relieve que es “la primera vez” que, en una ley estatal, se contemplan medidas de tal calibre.

Sin embargo me parece dudoso que las medidas propuestas en la ley designadas a fomentar fusiones voluntarias sean suficientes para lograr los objetivos perseguidos.

Por eso, como observador externo y estudioso de otros modelos y otras experiencias, me parece crucial que se llegara a acuerdos con las Comunidades Autónomas en aras a diseñar procedimientos que incluyeran como “último recurso” (ultima *ratio*) la fusión coercitiva, mediante normas aprobadas por las respectivas asambleas legislativas autonómicas.

Reformas territoriales en una perspectiva comparativa

En este punto, conviene volver a una perspectiva comparativa sobre reformas territoriales (véase Dexia 2008: 41 ss., Marcou/Wollmann 2008: 203 ss., Wollmann/Iglesias 2012: 87 ss., Kuhlmann/Wollmann 2014: 150 ss., Wollmann 2014a).

CUADRO 3. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

	Alemania	Francia	R. Unido	Suecia	Italia	España
Federal, Cuasi-federal, Regional	16 Estados (<i>Länder</i>), entre ellos 3 „Ciudades Estado“ (<i>Stadtstaaten</i>)		2 regiones (Escocia, Gales)		20 „Regioni“	17 Comunidades Autónomas
Municipal	323 comarcas (<i>Kreise</i>) 12.196 municipios (<i>Gemeinden</i>) 116 (<i>Kreisfreie Städte</i>)	21 Régions 96 Départements 36.569 Communes	34 <i>counties</i> 238 <i>districts/ boroughs</i> 83 <i>unitary authorities</i>	20 comarcas (<i>landstings kommuner</i>) 290 municipios (<i>kommuner</i>)	103 province 8.101 comuni	50 provincias 8.111 municipios
Tamaño medio de los municipios Habitantes	6.690 <i>Land Nordrhein-Westfalen:</i> 45.000 <i>Renania-Palatinado</i> 1700	1.560	140.000 (<i>districts/ boroughs</i>)	31.300	7.270	5.430
Inter-municipal	1.708 <i>Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, etc.</i>	12.840 <i>Syndicats</i> 2.601 <i>Communautés</i>			356 <i>Comunità montane</i> 278 <i>Unioni di comuni</i>	81 Comarcas ca. 1.000 Mancomunidades de municipios

Fuente: Elaboración propia a partir de datos los datos proporcionados por Dexia (2008)

Como las líneas 2 y 3 del cuadro 3 ilustran, existen considerables diferencias entre los países en cuanto al tamaño medio de los municipios (es decir, de las unidades locales del nivel inferior). Con respecto a los seis países aquí contemplados, el tamaño medio varía entre 140.000 habitantes en el caso de Inglaterra y 1.560, en Francia.

Pueden distinguirse dos grupos de países. Por un lado, destacan aquellos países donde hay municipios de gran o medio tamaño. En este grupo, figura Inglaterra, con “districts/boroughs” que, por término medio, cuentan con 140.000 habitantes. En Suecia, el tamaño medio asciende a 31.000 habitantes. En este grupo, en los años sesenta y setenta del siglo pasado, se iniciaron y llevaron a cabo reformas territoriales de los municipios a través de fusión e integración territorial de los pequeños municipios y localidades. Era característico de las estrategias perseguidas por los gobiernos centrales de estos países que, inicialmente, establecieron comisiones para preparar el proyecto reformativo y, después, lo abrieron a la discusión pública con los municipios afectados y los ciudadanos para inducirlos a aceptar la propuesta de nueva estructura territorial. Sin embargo, no obstante las protestas y la oposición por parte de los municipios afectados y sus ciudadanos, finalmente los parlamentos nacionales decidieron la estructura territorial de una manera definitiva y, por así decirlo, coercitiva. La razón y la legitimación para esta, en última instancia, coercitiva estrategia de reforma territorial tienen su raíz en la convicción política y cultural de que el parlamento, como intérprete y protagonista de una racionalidad colectiva superior a la racionalidad local, posee la potestad y legitimidad de decidir y fijar los confines y el tamaño de los municipios. En la literatura comparada, se habla del “modelo noreuropeo” (véase Norton 1994: 40).

Por otro lado, pueden distinguirse países donde, hasta ahora, existe una estructura territorial con pequeños municipios y pequeñas localidades. El ejemplo clásico es

Francia con 36.500 municipios (*communes*) que, por término medio, cuentan con 1.560 habitantes. Los límites de tales municipios provienen del tiempo de la Gran Revolución de 1789 o antes y, desde entonces, no han cambiado nunca. España también pertenece a este grupo con, por término medio, 5.400 habitantes por municipio.

Típicamente, en estos países no se han realizado reformas territoriales de los municipios, sea porque aún no han sido iniciadas o porque han fracasado. Característicamente, estas estrategias radican en el principio legal y cultural de “voluntariedad”, según el cual los municipios pueden ser fusionados e integrados solamente con el consenso de sus consejos electos o de sus ciudadanos. En la literatura comparada, se llama el “modelo sureuropeo”

En Francia, aparte del valor político-cultural de la “voluntariedad”, este principio tiene también un “núcleo” político, que está basado en la influencia que los alcaldes (*maires*) ejercen en el parlamento nacional (Assemblée Nationale) y en el Senado (Sénat), apoyándose en la práctica del “cumul de mandats”. El “cumul de mandats” significa que muchos alcaldes son elegidos diputados del consejo local y, al mismo tiempo, son elegidos diputados en el Parlamento Nacional o en el Senado. Eso les hace tener gran influjo sobre la política nacional, incluyendo decisiones sobre la estructura territorial local (véase Kuhlmann/Wollmann 2014: 61 f.).

Los países que hasta ahora no han querido o no han logrado llevar a cabo reformas territoriales han adoptado típicamente y fijado esquemas y estructuras institucionales, por medio de legislación nacional, para alentar y ayudar a los pequeños municipios a la cooperación con otros municipios, por ejemplo, en la prestación de servicios públicos.

El caso clásico es Francia y el largo desarrollo de su intermunicipalidad (véase cuadro 3, línea 4). Comenzando ya en 1890, el marco institucional se ofrecía a través de los llamados “sindicatos” (*syndicats*) que debían institucionalizar la cooperación entre municipios, sea para una función específica, sea para diversas funciones. Desde los años sesenta, se añadió el marco institucional de la llamada “communauté”, es decir, una especie de unión de municipios, para establecer una forma más integrada de la cooperación intermunicipal. Resultando de este largo y complicado desarrollo que la “intermunicipalidad” ha llegado a ser un distintivo clave del sistema político francés. La Ley *Chevènement* de 1999 ha introducido tres tipos de “communautés” para simplificar la complejidad y la multiplicidad de la intermunicipalidad. Actualmente, consiste en casi 13.000 “sindicati” y aproximadamente 2.600 “communautés”.

En España, a falta de una reforma territorial, se ha formado asimismo una red de entes intermunicipales para facilitar y fomentar la cooperación entre pequeños municipios en el espacio subregional. Actualmente, existen 81 comarcas y, aproximadamente, 1.000 mancomunidades (véase Dexia 2008: 590).

En Alemania, en cuanto a las estrategias de reformas territoriales, hay una notable variedad entre los *Länder*, puesto que cada uno de ellos decide, él mismo, sobre la estructura territorial de “su” nivel local.

Se pueden distinguir dos grupos de *Länder*. Por un lado, algunos *Länder* decidieron realizar una reforma por medio de la fusión e integración de los pequeños municipios existentes y de crear ciudades mayores. En el *Land* Nordrhein-Westfalen, por ejemplo, el tamaño medio de los municipios asciende a 45.000 habitantes. Eso corresponde al modelo “noreuropeo”.

Por otro lado, la mayoría de los *Länder*, incluyendo aquellos de la Alemania oriental después de 1990, no decidieron llevar a cabo ninguna reforma o, a lo sumo, reformas

territoriales menores de sus municipios, institucionalizando, en su lugar, entes intermunicipales para proporcionar ayuda administrativa a los pequeños municipios existentes y para fomentar la cooperación intermunicipal. Esto corresponde al modelo “sureuropeo”. Conviene añadir que ambas estrategias han sido realizadas por los *Länder* a través de actos legislativos que resultan, en última instancia, coercitivos.

A este respecto, algunos *Länder* en la Alemania oriental impulsaron recientemente una nueva ola de reformas territoriales que está dirigida a crear mayores ciudades, por medio de la fusión e integración de pequeños municipios, y, al mismo tiempo, persigue reducir el número de los entes intermunicipales (para detalles, véase Wollmann 2014a)

Entre las motivaciones que condujeron a las reformas en los *Länder* alemanes, destacan, sobre todo, las siguientes: primero, en los lugares de muy baja densidad de población, se consideró que apenas eran aptos para posibilitar una democracia local verdaderamente “activa”. En algunos de ellos, ni siquiera se postulaban candidatos suficientes para las elecciones locales. Segundo, los entes intermunicipales encontraban dificultades para estimular y facilitar la cooperación entre los municipios en cuestión. Por el contrario, parece que, en estas circunstancias, los intereses particulares de los municipios afectados generaban numerosos problemas de coordinación, incrementándose así también los “costes de transacción”. Finalmente, los entes intermunicipales carecían de la posibilidad de la elección directa de sus órganos dirigentes (aquellos que son elegidos por los consejos de los municipios mancomunados), lo que plantea problemas de legitimidad democrática.

Hasta en Francia la crítica de los entes intermunicipales está volviéndose cada vez más fuerte. En octubre de 2008, el Presidente *Sarkozy* puso en marcha una comisión (*Comité Balladur*) con el mandato de elaborar recomendaciones acerca del gobierno local, pero, sobre todo, de la intermunicipalidad. En febrero de 2009, la comisión publicó su informe (*Comité Balladur 2009*) en el que definió como su objetivo clave “que, después de todo, las entidades intermunicipales se conviertan en verdaderos municipios, lo que permitiría a Francia disponer de municipios fuertes en cantidad razonable”. La propuesta más importante del *Comité Balladur* fue la introducción de las “métropoles” (formaciones metropolitanas).

Por ley aprobada el 16 de diciembre de 2010 (al final de la presidencia de *Nicolas Sarkozy*), el concepto de las “métropoles” fue introducido en el mundo intergubernamental francés. Según esta legislación, la formación de una “*métropole*” debía basarse en el principio tradicional de “voluntariedad”, siguiendo la lógica tradicional de los “establecimientos públicos de cooperación intermunicipal”.

Posteriormente, una nueva ley, que entró en vigor el 27 de enero de 2014 (al principio de la presidencia de *François Hollande*), confirmó y modificó el concepto de las “*métropoles*”. En una desviación importante de la ley de 2010, la legislación de 2014 abandonó el principio tradicional de “voluntariedad”, estipulando que los establecimientos públicos (EPCI) con más de 400.000 habitantes (en zonas urbanas de más de 650.000 habitantes) deben transformarse automáticamente, el uno de enero de 2015, en “*métropoles*” (“formaciones metropolitanas”) por decreto del gobierno nacional.

6. ¿Reforzar el sector privado en el cumplimiento de funciones públicas?

Para finalizar, quiero tratar la propuesta de la reforma dirigida a “favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”, para lo que “se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden

claramente justificadas. Asimismo se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado”.

Este pasaje me evoca una valoración ambivalente. Por un lado considero del todo pertinente que, si, como el texto legislativo afirma, en el sector público local se han generado verdaderos “monopolios municipales” en la prestación de servicios públicos, se hace preciso dismantelar tales estructuras “monopolizadas” (y burocratizadas en su sentido peyorativo) al objeto de poder introducir diseños y estructuras institucionales más acordes con los principios de gestión del sector privado y, de este modo, elementos competitivos propios de la lógica del mercado. Cabe subrayar, a este respecto, que ello ha sucedido también en otros países europeos, por ejemplo en Alemania, donde la introducción de estructuras y principios de la llamada “nueva gestión pública” (*new public management*) ha conseguido efectos positivos al someter las estructuras tradicionales del sector público local a los retos y a los comportamientos competitivos del sector privado, sea mediante fórmulas de concesión, es decir, de transferencia del cumplimiento de las tareas públicas a empresas y organizaciones privadas o del tercer sector, o sea por la privatización *strictu sensu*, es decir la venta completa o parcial de un ente público a un actor del sector privado (véase Kuhlmann/Wollmann 2014: 208 ss.). Sin duda, entre otras, las consecuencias han sido la estimulación de la conciencia y de la orientación hacia la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

Pero, por otro lado, no es evidente que deba ser así, pues hay suficiente experiencia acumulada y estudios desde una perspectiva comparada que parecen aptos para advertir acerca de la sobreestimación de los efectos positivos de la entrada del sector privado en el cumplimiento de funciones públicas (véase Marcou/Wollmann 2010, Wollmann 2013, Kuhlmann/Wollmann 2014: 172 ss., Wollmann 2014b, Bauby/Similie 2014: 94 ss.). En este punto, conviene referirse al fenómeno de la llamada “remunicipalización”, que ha ocurrido por ejemplo en Alemania, en el sentido de que la prestación de servicios públicos que fue transferida o incluso “vendida” a actores y agentes privados se ha replanteado posteriormente, siendo recuperada o “recomprada” de nuevo por el sector público, sobre todo por el sector municipal. Y es que, tras una formación y recalificación adecuada de su personal y después de adaptarse a los retos y a la competencia en el mercado, los municipios y sus empresas públicas han evidenciado tener la capacidad para prestar los servicios públicos municipales en condiciones iguales, o incluso mejores que los prestadores privados. Y también ha quedado demostrado que, al prestar los servicios por su personal y sus empresas, los gobiernos locales pueden ejercer un control político sobre los precios y la calidad de sus servicios, asegurando así su prestación en el “mejor interés” de la comunidad local, incluyendo objetivos no sólo de carácter económico, sino también ecológicos o sociales, entre otros. En esta misma línea, tampoco se descarta que, en ciertas prestaciones, se persiga un beneficio financiero que, a la postre, sirva para “cofinanciar” servicios estructuralmente deficitarios como pudiera ser, entre otros, el transporte público local.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUBY, Pierre y SIMILIE, Mihaela (2014): Europa, en: United Cities and Local Government (UCLG (ed.), Basic Services for All in an Urbanizing World, GOLD III, Routledge: London and New York, ISBN13: 978-1-138-78060-6 (paperback).
- DEXIA (2006): *Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union Européennes*, Paris ISBN 10: 2-911065-57-3.

- DEXIA (2008): *Subnational Governments in the European Union*, Paris ISBN 978-2-911065-67-5.
- KUHLMANN, Sabine y WOLLMANN, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration, Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham : Edward Elgar.
- LUCARELLI, Alberto, MARCOU, Gérard y WOLLMANN, Hellmut (2005): Informe de evaluación sobre el “Libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 8, junio de 2005, pp. 7 a 32.
- MARCOU, Gérard, y WOLLMANN Hellmut (2008): “Descentralización y democracia local en el mundo: Europa” Gold Report, Ciudades y Gobiernos Locales Gold, Barcelona: 197-233. En línea: “ http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_es.pdf”
- NORTON, Alan (1994): *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot: Edward Elgar.
- WOLLMANN, Hellmut (2004): “Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations”, en *Local Government Studies*, número especial, 30, 4: 639-668.
- WOLLMANN, Hellmut (2009) : Des systèmes communaux européens en mutation: Etude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume Uni, de l'Italie et de la Suède, *Pouvoirs Locaux*, 81 (II/2009): 57-80.
- WOLLMANN, Hellmut (2013): La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un «retorno» a las gestiones públicas/municipales? en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 31, febrero de 2013, pp. 70-80.
- WOLLMANN, Hellmut (2014a): La gouvernance des territoires en France et en Allemagne, dans : *Pouvoirs Locaux*, núm. 101 (II/2014), pp. 107-116.
- WOLLMANN, Hellmut (2014b) : Public Services in European Countries. Between Public/ Municipal and Private Sector Provision – and Reverse ?, in Nunes, Carlos Y Bucek, Jan (eds.), *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, Ashgate, pp. 49-76.
- WOLLMANN, Hellmut y IGLESIAS, Ángel (2012): Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo, en: *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 12, pp. 81-100.
- WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.) (2010): *The Provision of Public Services in Europe*, Edward Elgar. ■