

Oportunidades da crise. Debate sobre reestruturación da administración territorial



Data de recepción _[25.07.2011]

Data de aceptación _[21.12.2011]

& **Resumo/Abstract:** *A situación de crise actual abriu un debate sobre a oportunidade de acometer procesos de reestruturación na organización da administración territorial do conxunto do Estado. Diferentes actores políticos, empresariais ou sociais formulan a oportunidade de acometer procesos de reestruturación da base administrativa local, creación de novos órganos de gobernanza, supresión ou reestruturación profunda das institucións provinciais, etc. Un dos debates recorrentes neste escenario é o relativo á oportunidade de fusionar ou agregar concellos, co fin de reducir o seu número e adecualos á actual estrutura territorial, e de lograr un modelo de xestión pública máis eficaz e eficiente. Esta análise fundaméntase na necesidade de acometer reformas que vaian encamiñadas a integrar desde unha perspectiva funcional os servizos que os concellos, como unha parte básica da administración territorial, lles prestan aos cidadáns, partindo dunha fórmula que, mantendo a unidade municipal de base como un feito indiscutible de identidade territorial e identificación política e social, sexa quen de profundizar na integración supramunicipal dos servizos públicos de base local.* **&**

& **Palabras clave:** Administración territorial, fusión de concellos, supramunicipalismo.

1. INTRODUCCIÓN

Estamos instalados nun momento temporal moi complexo, marcado por un escenario de profunda crise e de reformulación de moitos dos principios básicos que nos definen como sociedade. Asistimos a un notable esforzo de repensar e de cuestionar algúns dos piares máis sólidos das estruturas económicas, sociais e por suposto territoriais. A actual situación de crise, por dura e dolorosa que sen dúbida é, abre algunhas oportunidades, e leva ao debate público cuestións que, ata non hai moito, eran consideradas tabú. Ábreanse debates enquistados ou que eran abordados de xeito minoritario. Un destes é repensar a estrutura político-administrativa que temos, e que serve para definir como nos organizamos colectivamente. Ata non hai demasiado tempo, este debate restrinxíase a ámbitos académicos ou a un escaso, aínda que valente, número de políticos locais. Non obstante, o impacto da radical reestruturación levada a cabo en Grecia, derivada do Plan de Rescate do país heleno, e as constantes buscas de mecanismos que poidan conducir a racionalizar as estruturas do goberno público na procura dun sistema público máis austero e eficiente, e que posibilite unha xestión máis acorde coa modernidade territorial, derivaron nun cuestionamento progresivo da actual planta municipal, do papel das deputacións provinciais e da necesaria coordinación dos niveis políticos locais e autonómicos.

O debate sobre a administración territorial, o mundo local, o deseño de novos ámbitos de gobernanza, o financiamento dos servizos comunitarios, o encadramento das deputacións provinciais, a reformulación do mapa municipal, a sustentabilidade ou case supervivencia económica dos consistorios ou as experiencias doutros países da nosa contorna está sobre a mesa. A clave de bóveda, á parte das cuestións conxunturais vencelladas a unha situación de crise sen precedentes do noso sistema, radica na estrutura territorial que define o ámbito de actuación das políticas públicas. Débese partir, neste senso, da complexa arquitectura institucional que, en máis ocasións das desexadas, derivou en constantes duplicidades, conflitos competenciais interadministrativos, e multiplicación de institucións debilmente coordinadas, e todo isto deriva, en lóxica, nun modelo que se ben en períodos alcistas dos orzamentos públicos eramos quen de soportar, malia as debilidades na súa eficiencia, en momentos de restricións orzamentarias como as actuais faise difícil de soste.

Ademais, todo este proceso desenvólvese sobre un territorio e unha sociedade que mudaron notablemente nas últimas décadas. Neste inicio do século XXI seguimos a manter un deseño administrativo xurdido do século XIX que xa non responde de xeito eficaz ás necesidades actuais, un deseño obsoleto que se viu desbordado polo incremento da mobilidade das persoas, as novas fórmulas de ocupación dos espazos periurbanos, os desequilibrios demográficos cun gran número de concellos rurais nunha situación de fortísimo risco de despoboación, etc. Partindo desta base, os diagnósticos sobre a situación do mundo local manteñen un amplo grao de concordancia e consenso. Recoñécese a necesidade de reformar a estrutura territorial da administración territorial, pero o disenso xorde cando se formulan os posibles métodos para corrixir ou modificar o escenario non cal estamos inseridos. De xeito inevitable, un dos retos de futuro será abordar esta problemática tendo en conta tanto variables técnicas de carácter espacial, xurídico ou económico como variables políticas vencelladas ao protagonismo do poder político local, á maior ou menor resistencia deste, ou á percepción colectiva da sociedade respecto á necesidade de levar a cabo medidas neste senso.

Dúas son as principais problemáticas identificadas na estrutura territorial. O primeiro, o crecente inframunicipalismo ao que se ve abocado un número cada vez máis elevado de concellos rurais. Nestes, a baixa carga poboacional vencéllase a un enorme número de carencias técnicas e de escaseza de recursos humanos e financeiros que fai moi difícil, en termos xerais, a súa sustentabilidade. O segundo, na outra cara da moeda, deriva da expansión do feito urbano á marxe dos límites municipais de base, e no feito de que hoxe as nosas cidades xa non se restrinxen aos seus propios termos, senón que, como unidade funcional, e mesmo nalgún caso física, se expanden polos concellos limítrofes, mentres os instrumentos de xestión urbanística ou fiscal se fixan aos ámbitos políticos municipais.

Como reacción a esta situación, que foi común nalgúns países da nosa contorna, déronse dúas respostas. Por unha parte, nos países do norte e centro de Europa producíronse espectaculares procesos de redución do número de concellos durante as décadas de 1960 e 1970, a partir da aprobación de leis específicas que impulsaron a fusión de concellos (países como Alemaña, Suecia ou o Reino Unido en porcentaxes de arredor do 75%). Mentres, nos países do sur, de tradición administrativista “napoleónica”, apóstase polo mantemento do pequeno municipio e a posta en marcha de fórmulas de cooperación supramunicipais para a prestación de servizos, caso, entre outros, dos *syndicat de communes* franceses ou das mancomunidades españolas.

2. FUNDAMENTOS PARA A REESTRUTURACIÓN DA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

A cuestión sobre a necesidade de reestruturar a base e a organización local está hoxe presente no debate público. Conflúen dúas dinámicas diferentes que deixan en evidencia unha mesma problemática. En primeiro lugar, maniféstase con forza o desaxuste dunha planta municipal non acorde cos procesos e coa xeografía actuais. É xa pouco discutible o desequilibrio entre as áreas urbanas, que gañan poboación e incrementan a ocupación do espazo, e o medio rural, que na súa maioría experimenta un fenómeno á inversa. Así, a cidade física superponse e desbórdase sobre unha cidade político-administrativa fragmentada na súa base local, circunstancia que dificulta a xestión colectiva dunha unidade funcional única. Ao mesmo tempo, os concellos rurais sitúanse nunha crise demográfica sen precedentes que ameaza aumentar no futuro, aconsellando a adopción de medidas que permitan o mantemento dos servizos precisos para garantir unha mínima calidade de vida dos seus habitantes. En segundo termo, os problemas de financiamento crónicos da Administración local evidéncianse con moitísima forza nos últimos anos, xa que a situación económica en que nos topamos levou a unha redución das transferencias externas, fundamentalmente estatais, xunto cunha caída da capacidade recadatoria propia moi dependente da construción. Mentres, os gastos fixos e correntes medraron notablemente na pasada época de bonanza económica, tendéndose a xerar un claro desequilibrio orzamentario que ameaza as facendas dun significativo número de entes locais.

A situación vese amplificada pola crise grega e a solución adoptada de fusionar de xeito obrigatorio concellos para reducir o gasto público. Esta vía, só entendible e posible nun contexto dunha profunda crise e unha ameaza certa de colapso do sistema público, non é para nada recomendable, pois xeraría unha inestabilidade no mapa municipal que se tardaría décadas en reconstruír. Así, a vocación municipalista debe facer defensa do importante papel que os concellos xogan na vida cotiá da cidadanía, e manifestar que o forte déficit público

actual non se debe achacar aos concellos, que só son responsables dun 13% do gasto público e que só teñen unha porcentaxe de débeda de pouco máis do 6%. Partindo desta visión, faise necesario formular medidas de axuste e reestruturación que permitan salvagardar a sustentabilidade e a organización local a medio e longo prazo. Se non somos quen de adoptar medidas nesta liña, a situación pódese facer insostible a curto prazo, debéndose propor un debate sobre o modelo que desexamos para organizar a nosa convivencia.

A proposta dunha reestruturación da administración territorial non se pode facer dun xeito illado e focalizado nun único nivel administrativo. Ao contrario, débese abordar nunha escala máis ampla na que se integren tanto as deputacións provinciais como os entes de cooperación intermedios existentes ou as propias comunidades autónomas. Abordar un só estamento, sen ter en conta a estrutura institucional total implica un alto risco de adopción de medidas erradas e débil capacidade efectiva na solución das problemáticas existentes. Cómpre trazar unha visión global e transversal que nos axude a reformular un novo modelo de implementación territorial dos servizos públicos, baixo o paradigma dun sistema público máis eficaz, eficiente e axustado ás dinámicas espaciais actuais.

No momento actual atopámonos coa convivencia de dous procesos de grande importancia, contraditorios entre si, que afectan ao feito municipal. Por unha parte, os concellos de pequena, ou moi pequena dimensión, están crecendo cuantitativamente nos últimos anos. Por outra, pártese dun acordo sobre a necesidade de transferir a este nivel administrativo cada vez máis competencias, co fin de que desde aquí se presten, por razóns de proximidade, e baseándose no principio de subsidiariedade, un número crecente de prestacións encamiñadas á mellora da calidade de vida da poboación e ao incremento da capacidade de liderado na vida económica e cultural. A contradición radica en que, malia o enunciado anterior, unha significativa parte da capacidade dos concellos aparece vencellada á súa entidade poboacional, circunstancia que dificulta a concreción real e efectiva das funcións dos entes municipais, abrindo unha brecha entre os concellos segundo a súa talla demográfica.

Os concellos, por mandato constitucional, gozan de autonomía propia. Contan con órganos de goberno, competencias de xestión específicas, capacidade regulamentaria para determinados asuntos, etc. Esta autonomía teórica choca coa realidade cotiá, medida a partir da capacidade efectiva de levar a cabo as súas funcións. Desde a súa orixe, os concellos estiveron sempre sometidos a unha tutelaxe por parte de niveis administrativos de ámbito superior. O Estado central primeiramente e, despois, os gobernos autonómicos tenden máis a manter a idea dos concellos como unidades de referencia para a implementación das súas prácticas políticas que a considerar o nivel local como un nivel organizativo capaz de xestionar as súas propias funcións. A tutelaxe da acción municipal débese tamén relativizar, podendo consideralo como unha situación a superar se leva implícita unha excesiva submisión e subordinación por parte dos concellos, ou se implica un dirixismo que limita a iniciativa política municipal e converte os alcaldes case en meros conseguidores de investimentos externos. A tutelaxe, ao contrario, se se entende como cooperación entre diferentes niveis de goberno, coordinación administrativa ou supervisión da actividade municipal, contribúe a evitar que cada porción do territorio se converta nun particular “reino de taifas”.

Neste senso, sitúase a dialéctica sobre qué sistema local queremos para o futuro: un sistema dual fundamentado nunha uniformidade teórica, pero cunha gran diferenciación real

entre os concellos en razón do seu tamaño e capacidade económica e de xestión; un sistema organizativo baseado nunha autonomía nominal, pero dunha incapacidade manifesta para levala a cabo nun importante número de concellos; ou un sistema que busque adaptarse ás novas realidades socioeconómicas e territoriais e que sexa capaz de asumir as súas responsabilidades a prol dunha maior calidade de vida dos cidadáns.

A autonomía municipal está intimamente asociada aos recursos humanos, técnicos e, por suposto, financeiros cos que se conta. A Administración local xestiona de modo directo unha reducida porcentaxe do gasto público total en comparación con outros Estados próximos. Na última década oscilou entre un 12-13% respecto ao total, cando nos países da nosa contorna están en ratios moi superiores. Esta situación é así tanto naqueles modelos organizativos federais, onde se conta con niveis intermedios entre o ámbito local e o estatal (poderíase parecer ao noso, pois España, de facto, responde a un modelo organizativo federal, no que as comunidades autónomas administran máis dun 40% dos orzamentos públicos), como naquéloutros máis centralistas, como Francia, Dinamarca ou Italia.

Este raquitismo orzamentario mantense constante no tempo. Desde 1980 o incremento da capacidade xestora a nivel financeiro dos concellos sitúase en valores escandalosamente reducidos, sempre por debaixo do 15%. De feito, só aumenta en dous puntos porcentuais, situación que contrasta de modo moi acusado coa evolución que no mesmo período experimentan os gobernos autonómicos. Estes datos manifestan un evidente reforzamento do neocentralismo autonómico e a necesidade de abordar dun modo serio a segunda descentralización cara ao ámbito local. Débese ter presente neste senso que os concellos, no ámbito temporal sinalado, aumentaron considerablemente os servizos que prestan á poboación, mesmo algúns que non son da súa competencia, pero que, debido á presión a que son sometidos a causa da proximidade cos veciños, asumen. Isto demostra, unha vez máis, que os concellos desempeñan unha función básica na vida cotiá da cidadanía e unha gran capacidade para responder ás súas demandas.

A estrutura político-administrativa, en sentido amplo, dun concello está en gran medida asociada ao seu tamaño poboacional. Esta situación abre unha brecha en razón da súa entidade demográfica, na que os concellos máis pequenos presentan grandes dificultades para o financiamento das súas actividades. O modelo recadatorio organizado a partir das sucesivas leis de facenda local tende a primar o volume demográfico como un factor fundamental para a xeración de recursos a través da fiscalidade propia. Tamén as transferencias externas supoñen en moitos concellos de reducida dimensión unha altísima porcentaxe dos ingresos. En ambos os casos, o pequeno tamaño penalízase. Así, nos de maior entidade, especialmente a partir dos 50.000 habitantes, os índices fiscais teñen valores máis altos. Tamén as cantidades por veciño que cada municipio recibe das transferencias estatais aumentan notablemente en función duns índices correctores que tenden a primar os máis poboados. En lóxica, tamén os pequenos concellos contan con menos contribuíntes e, consecuentemente, menos ingresos propios, cerrándose así un círculo vicioso que tende a prexudicar os menos poboados.

Os gobernos autonómicos, ante a incapacidade de moitos concellos, xestionan, supervisan e tamén executan políticas e competencias administrativas de carácter local en materias como urbanismo, atención á terceira idade, promoción do emprego, etc. Ademais, outro tipo de actividades aplícanse a partir de sistemas de coparticipación, ou de competencias compartidas entre as administracións locais e as autonómicas. No primeiro

caso, estamos ante os chamados *servizos inducidos*, servizos de interese común para ambos os niveis, nos cales a autonomía exerce o control financeiro, estimulando a posta en marcha destas prestacións a partir de técnicas subvencionadoras, en moitos casos de alcance temporal limitado, sen compromiso ou vencellamento estable. Isto leva a que os concellos asuman como propios estes novos servizos, xerándose en torno a eles unha necesidade. Unha vez implementado o servizo, as comunidades logran facer efectivas políticas sectoriais da súa competencia mediante a implicación dos municipios, pero sen se comprometeren de modo estable no terreo económico. O resultado é que se trasladan aos concellos servizos que é necesario manter, e de moi difícil supresión en caso de paralización da subvención, xa que a proximidade dos usuarios finais incrementa a capacidade de presión. É o caso de liñas de acción vinculadas con prestacións sociais, coa formación, coa promoción de emprego, etc. Esta situación ten o risco de que, *de facto*, o concello se pode atopar coa necesidade de asumir unha responsabilidade doutros niveis, co fin de dar resposta ás presións veciñais en determinadas materias, moitas delas inducidas, precisamente, desde estamentos administrativos máis elevados, algo que en época de aumento de ingresos era posible manter, pero que en momentos de recesión e de obrigada austeridade xera un acusado desequilibrio nas arcas de moitos entes locais.

Outra disfunción, en segundo termo, asóciase aos sistemas de competencias compartidas debido á incapacidade real dos concellos de asumilas totalmente. A coparticipación leva consigo o risco de diluír as responsabilidades entre os diferentes niveis administrativos con participación na xestión dunha determinada materia. Isto xera unha forte confusión competencial entre os concellos e outras administracións, e un “baile” administrativo no que distintos organismos teñen competencias diferentes sobre un mesmo asunto (de planificación, sancionadoras, de xestión dos recursos financeiros asociados, etc.). É o caso do mantemento de instalacións educativas, de conservación do medio ambiente ou da rede viaria.

O anterior escenario prodúcese nun marco de claro predominio do pequeno concello, circunstancia que orixina unha estrutura político-administrativa pouco adecuada desde o punto de vista organizativo, para dar resposta ás novas demandas colectivas no ámbito local. Parece lóxico, entón, buscar fórmulas que permitan adaptar esta estrutura ás actuais realidades socioeconómicas e territoriais, co fin de mellorar e facer máis eficiente a xestión dos recursos públicos e fomentar, por extensión, a calidade de vida dos veciños e a competitividade dos territorios.

A baixa cultura fiscal, fundamentalmente nos entes máis pequenos, é tamén un problema que cómpre solucionar. A fiscalidade entra na loita partidista como unha arma arreboladiza polas forzas políticas, trasladándonos a unha situación na cal se depende doutras administracións para a prestación de moitos servizos locais. A dependencia financeira leva implícita unha redución da propia autonomía política e de xestión. Esta situación contrasta co papel cada vez máis activo que adoptan os concellos como administracións que dan resposta ás crecentes demandas e necesidades sociais en campos tan diversos como as infraestruturas, a promoción do desenvolvemento local, os servizos sociais, a seguridade, o deporte, o ocio, a cultura, etc. O logro dunha autonomía efectiva vencéllase á procura de entidades locais fortes, capacitadas e responsables. E ante este obxectivo, preséntanse freos como o reducido tamaño de moitos concellos, que se ven imposibilitados para saíren dun

complexo círculo vicioso e para poderen manter os servizos que se lle prestan neste momento á poboación residente, e xa non digamos incrementalos ou mellorar su calidade.

Deste xeito, pódese observar como unha gran cantidade de entidades locais non gozan dun modo real do principio de autonomía, principio que, dunha maneira teórica, se lles atribúe e que así aparece consagrado na propia Constitución. Á dependencia funcional e orzamentaria úneselle tamén unha marcada dependencia xurídica. Os concellos asumen, aplican ou son destinatarios dunha infinidade de marcos legais aprobados polos gobernos autónomos ou central que afectan dun modo directo aos seus intereses. Tamén os seus propios instrumentos xurídicos, definidos a partir das diversas ordenanzas municipais, ou plans de grande incidencia na vida local, como o planeamento urbanístico, ou a elaboración dos seus mecanismos fiscais en materias como, por exemplo, o IBI, se deben someter a marcos xurídicos definidos por outros niveis administrativos, que en ocasións están en contradición cos intereses dos propios gobernos locais. E todo isto sen entrar en medidas políticas destinadas aos propios concellos que se deseñan á marxe deles, como foi o recente caso do Plan E, que supuxo unha significativa transferencia económica ás arcas municipais, pero dun xeito completamente condicionado e á marxe das necesidades concretas.

Os tratados e as análises levados a cabo en materia de fusión ou reorganización das estruturas municipais débátese entre varios enfoques. Uns responden a unha *tese orgánica*, que estima que o concello, ao non terse acomodado á comunidade social que o integra e ao non representala debidamente, entrou en crise e, por conseguinte, debe experimentar unha fonda transformación. Esta debe empezar por buscar espazos máis amplos para a súa configuración territorial, a través das correspondentes fusións e agregacións. Outros, *tese funcional*, manteñen un respecto pola institución baseándose no seu papel como lexitimador democrático e o seu arraigamento social. Avoga polo mantemento dos mapas municipais actuais á marxe da reestruturación competencial e organizativa interna, aínda que estean moi fragmentados, e propoñen como solución o fomento de fórmulas de cooperación, coordinación ou asociación supramunicipal. Evidentemente, no caso español prevaleceu esta última tese, manténdose un claro inmovilismo no relativo á evolución e ao número de concellos.

Estes enfoques abren un dilema de fondo sobre o papel dos entes locais de gran transcendencia respecto ao seu papel como organizacións prestadoras de servizos públicos á poboación, ou como entes de organización territorial do Estado que facilita e lexitima a participación democrática das persoas. Atendendo ao primeiro criterio, a fusión ou integración de varios concellos sería altamente recomendable, ao lograrse deste modo unhas determinadas economías de escala que incrementarían a eficacia na prestación dos servizos e a redución de custos. A clave deste proceso atópase no logro dunha dimensión poboacional mínima que permita incrementar, mellorar e abaratar en termos *per capita* a produción dos servizos de base local. Esta situación favorecería o logro dun territorio municipal que incrementaría as cotas de benestar e competitividade tanto dun modo directo, ao mellorar os servizos que existen sobre el, como dun modo indirecto, ao se faceren máis atractivos para familias e unidades produtivas.

No segundo suposto, un dos argumentos manexados contrario ás operacións de redución do número de concellos é o feito de pór en perigo o sistema representativo, diminuíndo as posibilidades dunha auténtica participación cidadá na vida local, xa que en lóxica a redución de concellos trae consigo unha paralela redución dos representantes que integran os seus

órganos de goberno. Non obstante, non debemos caer no simplismo de pensar en termos absolutos de relación directa entre perda de cargos públicos e perda de proximidade ou de democracia, pois, como xa se ten sinalado, unha gran parte dos de menor entidade carecen dunha auténtica autonomía. Tamén cómpre ter en conta que a excesiva proximidade pode levar implícito o risco para os gobernos locais de seren sometidos a excesivas presións de colectivos sociais concretos que poden prexudicar os intereses xerais.

¿A constitución de entidades locais fortes a partir da integración de varios concellos é unha solución posible para os problemas e disfuncións propostos? A resposta, nun inicio, parece ser positiva, especialmente naqueles de máis reducido tamaño e de perspectivas demográficas pouco prometedoras. Tamén, na outra cara da moeda, nos concellos de forte urbanización, a expansión física da cidade parece aconsellar a necesidade de buscar unha reestruturación administrativo-territorial que posibilite unha mellor e máis racional prestación daqueles servizos de repercusión directa na calidade de vida dos cidadáns e no desenvolvemento integral do territorio.

Non se pode reflexionar ou actuar sobre a base municipal sen ter presente tanto as deputacións provinciais como outros entes intermedios. Das primeiras pódese dicir que contan cunha “mala saúde de ferro”, pois desde diversas fronteiras insístese na súa supresión ou, cando menos, nunha profunda reformulación do seu papel na estrutura político-administrativa. Son comúns posturas que formulan a necesidade da súa desaparición, culpándoa de todo tipo de ineficacias, como unha acción de aforro e mellora na xestión. Non obstante, e tal como está hoxe a distribución da planta municipal, a súa función como subministradoras de servizos aos concellos de menor dimensión fanas necesarias para garantir uns mínimos estándares de calidade de vida para os residentes dos concellos máis pequenos. Outra cuestión diferente é formular unha reorganización do seu posicionamento dentro da actual arquitectura institucional, procurando o incremento da coordinación con concellos e os gobernos autónomos, cooperando na prestación de servizos públicos e seleccionando os seus campos de acción política para non incorrer en duplicidades innecesarias. Mesmo naquelas tradicións políticas menos proclives ao seu mantemento, como é a catalá, as deputacións mantéñense, non só porque sería preciso un cambio constitucional, senón porque ante a débil eficacia dos consellos comarcais, así recoñecida por numerosos investigadores, son precisas para atender de xeito subsidiario as demandas dunha planta municipal moi fragmentada. Nesta mesma liña, a aposta política impulsada no seu momento de creación de “veguerías” atópase paralizada, pois suporía un novo nivel administrativo que xeraría, xunto a unhas comarcas con personalidade xurídica, unha complexa estrutura político-administrativa.

Conta Galicia tamén cunha Lei de desenvolvemento comarcal que fixa as delimitacións das comarcas galegas, entendidas estas como o marco espacial para a planificación e a coordinación territorial. Como organización, carecen de personalidade xurídica, pero o feito de corresponderse, á marxe de situacións concretas, con áreas funcionais centralizadas por pequenas cidades do sistema urbano intermedio e certa homoxeneidade xeográfica, convérteas en ámbitos de referencia para a posta en marcha descentralizada de diversos servizos supramunicipais. Co mesmo carácter de entes de cooperación, así mesmo, establécense as mancomunidades, os consorcios ou outros entes intermedios, como os grupos de desenvolvemento rural, que teñen como función integrar nun mesmo órgano unha serie específica de prestacións supramunicipais. O desigual balance de funcionamento

deste conglomerado ofrécenos a experiencia para adoptar decisións que poidan ir encamiñadas a mellorar a organización da rede de servizos ofertados polo conxunto do sistema público, sendo evidente que, de acometerse unha reestruturación da base municipal, a súa presenza sería moito menos necesaria.

En resumo, pódense expor unha serie de causas que recomendan abordar un proceso de reestruturación do mundo local. Destácanse as seguintes: a dificultade orzamentaria e financeira de numerosísimos concellos; o reducido número de habitantes de moitos deles; a necesidade de racionalizar a xestión administrativa; a existencia de importantes carencias en materia de servizos locais, mesmo nos de competencia obrigatoria; a confusión competencial; a non dispoñibilidade de recursos materiais e humanos; a gran dependencia e a perda efectiva da autonomía local; o agravamento dos crónicos déficits de financiamento, etc.

3. POSIBILIDADES ORGANIZATIVAS: FUSIÓN SELECTIVA

Un dos papeis fundamentais do concello é o de ser ente produtor e subministrador de bens e servizos, función que ten unha repercusión forte e directa sobre a calidade de vida dos veciños e a competitividade-desenvolvemento do territorio. Un espazo con carencias ou insuficiencias no referente á cobertura dos servizos locais tende a facerse pouco atractivo para familias e unidades económicas, polo que, nun momento de gran mobilidade individual e das unidades de produción como o actual, entra nun círculo vicioso tendente a reducir o seu potencial poboacional e produtivo.

Nesta liña interpretativa, é significativa a coincidencia xeral existente respecto ao esgotamento da actual estrutura territorial e política da Administración local. Considérase que está obsoleta, sumida nunha situación de fortes carencias e necesidades, con importantes desaxustes entre as súas responsabilidades e capacidades e que é necesario acometer reformas a curto prazo. Para corrixir esta situación e acadar un sistema local con máis recursos e capacidades de xestión, preséntanse varias solucións. Unha, pouco sostible na actualidade, é dotarse dunha maior capacidade de financiamento vía transferencias. As súas consecuencias, moi previsiblemente, serían un incremento do gasto público e unha gran dificultade para custealo. Ademais, non garante unha solución ás dificultades derivadas do inframunicipalismo e, aínda que pode supor unha maior solidariedade territorial, sen dúbida sería moi pouco eficiente. En segundo termo, o fomento das modalidades de colaboración supramunicipal propónse como unha vía de solución, contándose cun corpo xurídico e experiencia administrativa e de xestión. Achegaría a virtude de non alterar o mapa municipal existente, evitando problemas identitarios e de rexeitamento sociopolítico. Non obstante, as experiencias existentes teñen un balance non excesivamente positivo, e tampouco posibilitaría unha coordinación efectiva cos instrumentos e ferramentas de xestión pública local, especialmente urbanismo e fiscalidade-recadación. A todo isto débenselle engadir as carencias democráticas, ao non contar con órganos de representatividade directa. Por último, a simple fusión tampouco é unha solución real a curto prazo, a non ser por unha situación excepcional das finanzas públicas, tal como aconteceu en Grecia, polos conflitos de rexeitamento que podería ter nos ámbitos sociopolíticos locais. Ademais de facelo sen abordar ningún tipo de reforma, a creación dunha nova entidade resultada da simple agregación non implica necesariamente a solución ás carencias derivadas do inframunicipalismo e do desbordamento físico e funcional no ámbito urbano, ben que esta

opción xeraría unhas indubidables economías de escala e favorecería a adecuación dos lindes político-administrativos locais ás realidades territoriais.

Neste senso, cabe dicir que a fusión, en sentido estrito, de dous ou máis municipios para formar un novo resultante da súa agregación está recollida e amparada no actual sistema normativo autonómico e estatal. Non implicaría reformas lexislativas, pero si suporía abrir un enorme debate sociopolítico que, sen dúbida, xiraría sobre o concepto de “identidade”, que se tomaría como argumento aglutinador das opcións de rexeitamento aos hipotéticos procesos de fusión. Esta opción suporía a creación dun novo concello, que integraría o territorio, poboación e organización dos existentes con anterioridade, abrindo un debate de fondo calado sociopolítico con diversos posicionamentos a favor e en contra. No entanto, e en vista da recente evolución da estrutura local, débese concluír que, malia que o procedemento de fusión está perfectamente regulado, esta opción na práctica foi rexeitada no período democrático en España. E, ao contrario, identifícanse máis experiencias á inversa, de segregación e creación de novos entes. Os decisores públicos optaron como solución aos desaxustes do mapa municipal e as debilidades da propia estrutura local por diversas fórmulas de cooperación e colaboración, moi especialmente polas mancomunidades e, máis recentemente, consorcios e áreas metropolitanas, como son os casos de Barcelona ou Vigo.

En todo este proceso cómpre ter en conta o papel que representa o sentimento de identidade e a oposición das elites locais dos pequenos concellos. Por tal motivo, débese comezar a formular unha nova vía de traballo que, mantendo a identidade municipal, sexa á vez capaz de afondar na función como ente prestador de servizos á poboación. Xorde así a proposta dunha fusión selectiva. Esta nova vía organizativa, á vez que permite manter o sentimento identitario, posibilita crear entes prestadores de servizos colectivos que superen as grandes debilidades e ameazas das actuais entidades e das fórmulas asociativas existentes. Con este dobre obxectivo, perséguese reducir o impacto social da fusión para que poida ser asumida politicamente e crear unidades de xestión de maior capacidade para ofertar con maior eficacia un número crecente de servizos públicos.

O enfoque fundaméntase en diferenciar o concello, entendido como unidade territorial, do que tamén é o concello entendido como órgano de xestión para a prestación de servizos (o equivalente ao *ayuntamiento* e ás funcións que ten encomendadas). A fusión selectiva suporía, en definitiva, fusionar os municipios como unidades de organización e xestión, pero sen que isto supoña a súa desaparición formal como ente territorial identificativo e identitario. Esta solución implicaría introducir reformas lexislativas referentes ao réxime local e electoral, de modo que posibilitasen un novo marco político-administrativo.

De maneira directa garantiríase a continuidade dos servizos existentes, algúns dos cales se prestan na actualidade dun xeito precario e dependente de transferencias externas. Sería posible ampliar o nivel de cobertura de servizos ao conxunto da poboación e aumentar o seu número ao acadarse economías de escala. Ao mesmo tempo, contaríase cunha maior capacidade para asumir novas competencias, no escenario dun desenvolvemento futuro do Pacto Local. E, por suposto, este proceso debe levar consigo unha garantía de representatividade democrática dos órganos de goberno a través dun proceso electoral específico, nunha situación que non ten lugar nas fórmulas de cooperación tradicionais. Ademais no organigrama resultante da fusión selectiva produciríase una maior especialización e competencia da acción administrativa que repercutiría nunha mellor xestión dos asuntos públicos.

Ademais dos efectos directos, é posible identificar unha serie de indirectos de moi difícil cuantificación, como o feito de que unha maior dotación de servizos e un mellor nivel infraestrutural favorecen a competitividade do territorio, traendo consigo unha mellora na calidade de vida e unha serie de efectos positivos sobre as actividades produtivas. Tamén o ente resultante, ao incrementar a súa entidade, conseguiría una maior capacidade de negociación con provedores, o cal repercute directamente nun aforro en aspectos de difícil medición. Asemade, favorécese a especialización profesional do persoal da Administración local, posibilitándose unha redistribución deste e una maior especialización no desempeño das tarefas que, en lóxica, achegan un maior rendemento. A especialización permite tanto unha melloría na xestión interna da organización como reducir custos na contratación de asesorías externas especializadas en ámbitos como o xurídico-xudicial, o urbanístico ou, entre outros, a propia xestión de servizos.

Coa fusión selectiva manteríase o feito identitario de cada municipio e afondaríase nas fórmulas tradicionais de cooperación no ámbito da xestión das prestacións públicas, outorgándosele lexitimación democrática a través da celebración de procesos electorais específicos. No actual contexto político e social, esta liña de acción, que no fondo implica unha profunda reformulación das fórmulas de cooperación e unha reordenación xurídica dos marcos legais vencellados co mundo local, sitúase, na nosa opinión, como o camiño máis factible a medio prazo para a reestruturación do territorio e do goberno local.

En resumo, a estrutura organizativa resultante que se presenta permitiría contar cunha Administración máis eficiente e eficaz, establecer un novo modelo sustentable e con capacidade para asumir retos fundamentais, fomentar una maior calidade de vida e tamén un maior desenvolvemento integral do territorio. Ademais, permitiría diminuír custos *per capita* nas prestacións públicas, reducir o déficit democrático das diversas fórmulas de cooperación territorial e, entre outros aspectos de interese, incrementar o protagonismo político e a capacidade de concertación con outros niveis administrativos. De non ser así, o risco que se abre é moi forte entre municipios de dúas velocidades. Os que polo seu tamaño e entidade están capacitados para asumir novas competencias e conseguir os suficientes recursos, e os que se verán abocados a un círculo vicioso de crise e dependencia cada vez máis forte. En lóxica, todo o enunciado ata o momento non pode ser levado a cabo dun modo descoordinado co resto de niveis político-administrativos, moi especialmente no noso caso, coas deputacións provinciais e o goberno autonómico.

4. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Parece obvio que é necesario intervir na reformulación do mundo local ante a evidencia dun desaxuste organizativo, económico e territorial. Tal situación, que se vén observando desde hai xa algún tempo, faise palpable na actualidade pola confluencia dos desaxustes estruturais da planta municipal, os desequilibrios xeográficos e a conxuntura de profundísima crise orzamentaria e de financiamento dos concellos e do conxunto das administracións públicas, aspectos que, no seu conxunto, fan evidente a necesidade de adoptar medidas tendentes a garantir no futuro a sustentabilidade do sistema.

O debate é cada vez máis forte. Fálase da supresión das deputacións, de crear novos entes intermedios. A fusión de concellos é unha resposta pensada mesmo nos ámbitos empresariais e sociais e, de xeito constante, fálase de potenciar as fórmulas de cooperación territorial co fin de reducir as disfuncións dun sistema arcaico e difícil de soste. Mais faise preciso pór sobre

a mesa que os concellos son unha das pezas fundamentais da nosa convivencia e do noso modelo de relación colectiva. E malia que desde moitos foros se tenta demonizalos, non son para nada causantes dun dos problemas máis fortes das finanzas públicas, o endebedamento, sendo só responsables de pouco máis dun 6% do total do Estado, cando a súa participación na xestión dos fondos públicos non supera o 13%.

Faise tamén evidente que a reestruturación da administración territorial se debe formular dunha forma transversal, integrando nela o conxunto dos niveis administrativos, municipal, provincial e autonómico. De se proporen medidas exclusivas unicamente sobre un deles, córrese o risco de xerar efectos perversos non desexados que derivarían en novas problemáticas que cumpriría corrixir e non se acadarían os efectos desexados.

Por estes motivos, urxe acometer reformas consensuadas que xurdan dun gran pacto de Estado entre as forzas políticas, orientado a superar as lóxicas reticencias das elites sociopolíticas locais. As fórmulas de cooperación semellan unha débil solución que non garante a solidez do modelo, e tampouco a fusión integral parece unha solución a medio prazo. Por tales motivos, propónse unha vía, que se podería considerar intermedia, que, partindo do afondamento na cooperación supramunicipal, e sustentada en reformas legais de calado, fose quen de manter a identidade local, trasladando a xestión dos servizos comunitarios a novos entes con capacidade efectiva de desempeñaren as súas funcións con eficacia e eficiencia, o que estamos a chamar fusión selectiva, centrada no carácter de ente prestador de servizos ás persoas e respectando e mantendo, asemade, a base identitaria local.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2009): *Monogràfic sobre organització territorial*. Barcelona Treballs de la Societat Catalana de Geografia, n.º 67-68.
- BURGUEÑO, Jesús (2002): "Geografía y Administración". *Proyectar los territorios en el siglo XXI*. Boletín de la AGE, n.º 32. Madrid, p. 191-207.
- DAFFON, Bernard (2003): *Analyse socio-économique de tente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg*. Universidade de Friburgo.
- Font, JAUME E MAJORAL, Rossé (2005): "Pequeño municipio y Desarrollo Local. Bases para la defensa del pequeño municipio en Cataluña". En *El Desarrollo Local en su complejidad*. Universidade de Santiago de Compostela.
- LAGO, Santiago; VAQUERO, Alberto (coordinadores) (2008): *Presente e futuro do municipalismo galego*. Santiago de Compostela. EGAP.
- PERRITAZ, Steve (2003): *Intercommunalites, agglomeration et fusion de comunes: l'optimal et le posible dans les zones urbaines suisses*. Universidade de Friburgo.
- RODRÍGUEZ, Román (2005): *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid. Civitas.
- RODRÍGUEZ, Román (director) (2009): *Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y viables*. Oleiros. Ed. Netbiblo.