

# Oportunidades de la crisis. Debate sobre reestructuración de la administración territorial



Fecha de recepción \_[25.07.2011]

Fecha de aceptación \_[21.12.2011]

**&** **Resumen/Abstract:** *La situación de crisis actual ha abierto un debate sobre la oportunidad de acometer procesos de reestructuración en la organización de la Administración territorial del conjunto del Estado. Diferentes actores políticos, empresariales o sociales plantean la oportunidad de acometer procesos de reestructuración de la base administrativa local, creación de nuevos órganos de gobernanza, supresión o reestructuración profunda de las instituciones provinciales, etc. Uno de los debates recurrentes en este escenario es el relativo a la oportunidad de fusionar o agregar municipios, con el fin de reducir su número y adecuarlos a la actual estructura territorial, y de lograr un modelo de gestión pública más eficaz y eficiente. Este análisis se fundamenta en la necesidad de acometer reformas que vayan encaminadas a integrar desde una perspectiva funcional los servicios que los ayuntamientos, como una parte básica de la administración territorial, prestan a los ciudadanos, partiendo de una fórmula que, manteniendo la unidad municipal de base como un hecho indiscutible de identidad territorial e identificación política y social, sea capaz de profundizar en la integración supramunicipal de los servicios públicos de base local.* **&**

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

## 1. INTRODUCCIÓN

Estamos instalados en un momento temporal muy complejo, marcado por un escenario de profunda crisis y de replanteamiento de muchos de los principios básicos que nos definen como sociedad. Asistimos a un notable esfuerzo de repensar y de cuestionar algunos de los pilares más sólidos de las estructuras económicas, sociales y por supuesto territoriales. La actual situación de crisis, por dura y dolorosa que sin duda es, abre algunas oportunidades, y lleva al debate público cuestiones que, hasta hace no mucho, eran consideradas tabú. Se abren debates enquistados o que eran abordados de modo minoritario. Uno de ellos es repensar la estructura político-administrativa que tenemos, y que sirve para definir cómo nos organizamos colectivamente. Hasta hace no demasiado tiempo, este debate se restringía a ámbitos académicos o a un escaso, aunque valiente, número de políticos locales. No obstante, el impacto de la radical reestructuración llevada a cabo en Grecia, derivada del Plan de Rescate del país heleno, y las constantes búsquedas de mecanismos que puedan conducir a racionalizar las estructuras del gobierno público en busca de un sistema público más austero y eficiente, y que posibilite una gestión más acorde con la modernidad territorial, derivaron en un cuestionamiento progresivo de la actual planta municipal, del papel de las diputaciones provinciales y de la necesaria coordinación de los niveles políticos locales y autonómicos.

El debate sobre la administración territorial, el mundo local, el diseño de nuevos ámbitos de gobernanza, la financiación de los servicios comunitarios, el encuadramiento de las diputaciones provinciales, el replanteamiento del mapa municipal, la sostenibilidad o casi supervivencia económica de los consistorios o las experiencias de otros países de nuestro entorno está sobre la mesa. La clave de bóveda, aparte de las cuestiones coyunturales vinculadas a una situación de crisis sin precedentes de nuestro sistema, radica en la estructura territorial que define el ámbito de actuación de las políticas públicas. Se debe partir, en este sentido, de la compleja arquitectura institucional que, en más ocasiones de las deseadas, derivó en constantes duplicidades, conflictos competenciales interadministrativos y multiplicación de instituciones débilmente coordinadas, y todo ello deriva, lógicamente, en un modelo que, si bien en períodos alcistas de los presupuestos públicos éramos capaces de soportar, a pesar de las debilidades en su eficiencia, en momentos de restricciones presupuestarias como las actuales se hace difícil de sostener.

Además, todo este proceso se desarrolla sobre un territorio y una sociedad que han cambiado notablemente en las últimas décadas. En este inicio del siglo XXI seguimos manteniendo un diseño administrativo surgido del siglo XIX que ya no responde de modo eficaz a las necesidades actuales, un diseño obsoleto que se vio desbordado por el incremento de la movilidad de las personas, las nuevas fórmulas de ocupación de los espacios periurbanos, los desequilibrios demográficos con un gran número de municipios rurales en una situación de fortísimo riesgo de despoblación, etc. Partiendo de esta base, los diagnósticos sobre la situación del mundo local mantienen un amplio grado de concordancia y consenso. Se reconoce la necesidad de reformar la estructura territorial de la administración territorial, pero el disenso surge cuando se plantean los posibles métodos para corregir o modificar el escenario en el cual estamos insertos. De modo inevitable, uno de los retos de futuro será abordar esta problemática teniendo en cuenta tanto variables técnicas de carácter espacial, jurídico o económico como variables políticas vinculadas al protagonismo del poder

político local, a la mayor o menor resistencia de éste, o a la percepción colectiva de la sociedad respecto a la necesidad de llevar a cabo medidas en este sentido.

Dos son las principales problemáticas identificadas en la estructura territorial. Primero, el creciente inframunicipalismo al que se ve abocado un número cada vez más elevado de municipios rurales. En éstos, la baja carga poblacional se vincula a un enorme número de carencias técnicas y de escasez de recursos humanos y financieros que hace muy difícil, en términos generales, su sostenibilidad. El segundo, en la otra cara de la moneda, deriva de la expansión del hecho urbano al margen de los límites municipales de base, y en el hecho de que hoy nuestras ciudades ya no se restringen a sus propios términos, sino que, como unidad funcional, e incluso en algún caso física, se expanden por los municipios limítrofes, mientras los instrumentos de gestión urbanística o fiscal se fijan a los ámbitos políticos municipales.

Como reacción a esta situación, que fue común en algunos países de nuestro entorno, se dieron dos respuestas. Por una parte, en los países del norte y centro de Europa se han producido espectaculares procesos de reducción del número de municipios durante las décadas de 1960 y 1970, a partir de la aprobación de leyes específicas que impulsaron la fusión de municipios (países como Alemania, Suecia o el Reino Unido en porcentajes de alrededor del 75%). Mientras, en los países del sur, de tradición administrativista “napoleónica”, se apuesta por el mantenimiento del pequeño municipio y la puesta en marcha de fórmulas de cooperación supramunicipales para la prestación de servicios, caso, entre otros, de los *syndicat de communes* franceses o de las mancomunidades españolas.

## **2. FUNDAMENTOS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL**

La cuestión sobre la necesidad de reestructurar la base y la organización local está hoy presente en el debate público. Confluyen dos dinámicas diferentes que dejan en evidencia una misma problemática. En primer lugar, se manifiesta con fuerza el desajuste de una planta municipal no acorde con los procesos y con la geografía actuales. Es ya poco discutible el desequilibrio entre las áreas urbanas, que ganan población e incrementan la ocupación del espacio, y el medio rural, que en su mayoría experimenta un fenómeno a la inversa. Así, la ciudad física se superpone y se desborda sobre una ciudad político-administrativa fragmentada en su base local, circunstancia que dificulta la gestión colectiva de una unidad funcional única. Al mismo tiempo, los municipios rurales se sitúan en una crisis demográfica sin precedentes que amenaza aumentar en el futuro, aconsejando la adopción de medidas que permitan el mantenimiento de los servicios precisos para garantizar una mínima calidad de vida de sus habitantes. En segundo término, los problemas de financiación crónicos de la Administración local se evidencian con muchísima fuerza en los últimos años, ya que la situación económica en que nos encontramos ha llevado a una reducción de las transferencias externas, fundamentalmente estatales, junto con una caída de la capacidad recaudatoria propia muy dependiente de la construcción. Mientras, los gastos fijos y corrientes han crecido notablemente en la pasada época de bonanza económica, tendiéndose a generar un claro desequilibrio presupuestario que amenaza las haciendas de un significativo número de entes locales.

La situación se ve amplificada por la crisis griega y la solución adoptada de fusionar de modo obligatorio municipios para reducir el gasto público. Esta vía, sólo entendible y posible en un contexto de una profunda crisis y una amenaza cierta de colapso del sistema público,

no es para nada recomendable, pues generaría una inestabilidad en el mapa municipal que tardaría décadas en reconstruirse. Así, la vocación municipalista debe hacer defensa del importante papel que los ayuntamientos representan en la vida cotidiana de la ciudadanía, y manifestar que el fuerte déficit público actual no se debe achacar a los ayuntamientos, que sólo son responsables de un 13% del gasto público y que sólo tienen un porcentaje de deuda de poco más del 6%. Partiendo de esta visión, es necesario formular medidas de ajuste y reestructuración que permitan salvaguardar la sostenibilidad y la organización local a medio y largo plazo. Si no somos capaces de adoptar medidas en esta línea, la situación se puede hacer insostenible a corto plazo, debiéndose proponer un debate sobre el modelo que deseamos para organizar nuestra convivencia.

La propuesta de una reestructuración de la administración territorial no se puede hacer de un modo aislado y focalizado en un único nivel administrativo. Al contrario, se debe abordar en una escala más amplia en la que se integren tanto las diputaciones provinciales como los entes de cooperación intermedios existentes o las propias comunidades autónomas. Abordar un sólo estamento, sin tener en cuenta la estructura institucional total, implica un alto riesgo de adopción de medidas erradas y débil capacidad efectiva en la solución de las problemáticas existentes. Es necesario trazar una visión global y transversal que nos ayude a replantear un nuevo modelo de implementación territorial de los servicios públicos, bajo el paradigma de un sistema público más eficaz, eficiente y ajustado a las dinámicas espaciales actuales.

En el momento actual nos encontramos con la convivencia de dos procesos de gran importancia, contradictorios entre sí, que afectan al hecho municipal. Por una parte, los municipios de pequeña, o muy pequeña dimensión, están creciendo cuantitativamente en los últimos años. Por otra, se parte de un acuerdo sobre la necesidad de transferir a este nivel administrativo cada vez más competencias, con el fin de que desde aquí se presten, por razones de proximidad, y basándose en el principio de subsidiariedad, un número creciente de prestaciones encaminadas a la mejora de la calidad de vida de la población y al incremento de la capacidad de liderazgo en la vida económica y cultural. La contradicción radica en que, a pesar del enunciado anterior, una significativa parte de la capacidad de los ayuntamientos aparece vinculada a su entidad poblacional, circunstancia que dificulta la concreción real y efectiva de las funciones de los entes municipales, abriendo una brecha entre los municipios según su talla demográfica.

Los municipios, por mandato constitucional, disfrutan de autonomía propia. Cuentan con órganos de gobierno, competencias de gestión específicas, capacidad reglamentaria para determinados asuntos, etc. Esta autonomía teórica choca con la realidad cotidiana, medida a partir de la capacidad efectiva de llevar a cabo sus funciones. Desde su origen, los municipios han estado siempre sometidos a un tutelaje por parte de niveles administrativos de ámbito superior. El Estado central primeramente y, después, los gobiernos autonómicos tienden más a mantener la idea de los municipios como unidades de referencia para la implementación de sus prácticas políticas que a considerar el nivel local como un nivel organizativo capaz de gestionar sus propias funciones. El tutelaje de la acción municipal se debe también relativizar, pudiendo considerarlo como una situación a superar si lleva implícita una excesiva sumisión y subordinación por parte de los municipios, o si implica un dirigismo que limita la iniciativa política municipal y convierte a los alcaldes casi en meros seguidores de inversiones externas. El tutelaje, al contrario, si se entiende como cooperación entre diferentes niveles de

gobierno, coordinación administrativa o supervisión de la actividad municipal, contribuye a evitar que cada porción del territorio se convierta en un particular “reino de taifas”.

En este sentido, se sitúa la dialéctica sobre qué sistema local queremos para el futuro: un sistema dual fundamentado en una uniformidad teórica, pero con una gran diferenciación real entre los municipios en razón de su tamaño y capacidad económica y de gestión; un sistema organizativo basado en una autonomía nominal, pero de una incapacidad manifiesta para llevarla a cabo en un importante número de municipios; o un sistema que busque adaptarse a las nuevas realidades socioeconómicas y territoriales y que sea capaz de asumir sus responsabilidades en pro de una mayor calidad de vida de los ciudadanos.

La autonomía municipal está íntimamente asociada a los recursos humanos, técnicos y, por supuesto, financieros con los que se cuenta. La Administración local gestiona de modo directo un reducido porcentaje del gasto público total en comparación con otros Estados próximos. En la última década osciló entre un 12-13% respecto al total, cuando los países de nuestro entorno están en ratios muy superiores. Esta situación es así tanto en aquellos modelos organizativos federales, donde se cuenta con niveles intermedios entre el ámbito local y el estatal (se podría parecer al nuestro, pues España, *de facto*, responde a un modelo organizativo federal, en el que las comunidades autónomas administran más de un 40% de los presupuestos públicos), como en aquellos otros más centralistas, como Francia, Dinamarca o Italia.

Este raquitismo presupuestario se mantiene constante en el tiempo. Desde 1980 el incremento de la capacidad gestora a nivel financiero de los ayuntamientos se sitúa en valores escandalosamente reducidos, siempre por debajo del 15%. De hecho, sólo aumenta en dos puntos porcentuales, situación que contrasta de modo muy acusado con la evolución que en el mismo período experimentan los gobiernos autonómicos. Estos datos manifiestan un evidente reforzamiento del neocentralismo autonómico y la necesidad de abordar de un modo serio la segunda descentralización cara al ámbito local. Debe tenerse presente en este sentido que los ayuntamientos, en el ámbito temporal señalado, aumentaron considerablemente los servicios que prestan a la población, incluso algunos que no son de su competencia, pero que, debido a la presión a que son sometidos a causa de la proximidad con los vecinos, asumen. Esto demuestra, una vez más, que los ayuntamientos desempeñan una función básica en la vida cotidiana de la ciudadanía y una gran capacidad para responder a sus demandas.

La estructura político-administrativa, en sentido amplio, de un municipio está en gran medida asociada a su tamaño poblacional. Esta situación abre una brecha en razón de su entidad demográfica, en la que los municipios más pequeños presentan grandes dificultades para la financiación de sus actividades. El modelo recaudatorio organizado a partir de las sucesivas leyes de hacienda local tiende a primar el volumen demográfico como un factor fundamental para la generación de recursos a través de la fiscalidad propia. También las transferencias externas suponen en muchos municipios de reducida dimensión un altísimo porcentaje de los ingresos. En ambos casos, el pequeño tamaño se penaliza. Así, en los de mayor entidad, especialmente a partir de los 50.000 habitantes, los índices fiscales tienen valores más altos. También las cantidades por vecino que cada ayuntamiento recibe de las transferencias estatales aumentan notablemente en función de unos índices correctores que tienden a primar a los más poblados. En lógica, también los pequeños municipios cuentan con menos contribuyentes y, consecuentemente, menos ingresos propios, cerrándose así un círculo vicioso que tiende a perjudicar a los menos poblados.

Los gobiernos autonómicos, ante la incapacidad de muchos ayuntamientos, gestionan, supervisan y también ejecutan políticas y competencias administrativas de carácter local en materias como urbanismo, atención a la tercera edad, promoción del empleo, etc. Además, otro tipo de actividades se aplican a partir de sistemas de coparticipación, o de competencias compartidas entre las administraciones locales y las autonómicas. En el primer caso, estamos ante los llamados *servicios inducidos*, servicios de interés común para ambos niveles, en los cuales la autonomía ejerce el control financiero, estimulando la puesta en marcha de estas prestaciones a partir de técnicas subvencionadoras, en muchos casos de alcance temporal limitado, sin compromiso o vinculación estable. Esto lleva a que los ayuntamientos asuman como propios estos nuevos servicios, generándose en torno a ellos una necesidad. Una vez implementado el servicio, las comunidades logran hacer efectivas políticas sectoriales de su competencia mediante la implicación de los ayuntamientos, pero sin comprometerse de modo estable en el terreno económico. El resultado es que se trasladan a los ayuntamientos servicios que es necesario mantener, y de muy difícil supresión en caso de paralización de la subvención, ya que la proximidad de los usuarios finales incrementa la capacidad de presión. Es el caso de líneas de acción vinculadas con prestaciones sociales, con la formación, con la promoción de empleo, etc. Esta situación tiene el riesgo de que, de facto, el ayuntamiento se puede encontrar con la necesidad de asumir una responsabilidad de otros niveles, con el fin de dar respuesta a las presiones vecinales en determinadas materias, muchas de ellas inducidas, precisamente, desde estamentos administrativos más elevados, algo que en época de aumento de ingresos era posible mantener, pero que en momentos de recesión y de obligada austeridad genera un acusado desequilibrio en las arcas de muchos entes locales.

Otra disfunción, en segundo término, se asocia a los sistemas de competencias compartidas debido a la incapacidad real de los ayuntamientos de asumirlas totalmente. La coparticipación lleva consigo el riesgo de diluir las responsabilidades entre los diferentes niveles administrativos con participación en la gestión de una determinada materia. Esto genera una fuerte confusión competencial entre los ayuntamientos y otras administraciones, y un “baile” administrativo en el que distintos organismos tienen competencias diferentes sobre un mismo asunto (de planificación, sancionadoras, de gestión de los recursos financieros asociados, etc.). Es el caso del mantenimiento de instalaciones educativas, de conservación del medio ambiente o de la red vial.

El anterior escenario se produce en un marco de claro predominio del pequeño municipio, circunstancia que origina una estructura político-administrativa poco adecuada desde el punto de vista organizativo, para dar respuesta a las nuevas demandas colectivas en el ámbito local. Parece lógico, entonces, buscar fórmulas que permitan adaptar esta estructura a las actuales realidades socioeconómicas y territoriales, con el fin de mejorar y hacer más eficiente la gestión de los recursos públicos y fomentar, por extensión, la calidad de vida de los vecinos y la competitividad de los territorios.

La baja cultura fiscal, fundamentalmente en los entes más pequeños, es también un problema que es necesario solucionar. La fiscalidad entra en la lucha partidista como un arma arrojada por las fuerzas políticas, trasladándonos a una situación en la cual se depende de otras administraciones para la prestación de muchos servicios locales. La dependencia financiera lleva implícita una reducción de la propia autonomía política y de gestión. Esta situación contrasta con el papel cada vez más activo que adoptan los ayuntamientos como administraciones que dan respuesta a las crecientes demandas y necesidades sociales en

campos tan diversos como las infraestructuras, la promoción del desarrollo local, los servicios sociales, la seguridad, el deporte, el ocio, la cultura, etc. El logro de una autonomía efectiva se vincula a la búsqueda de entidades locales fuertes, capacitadas y responsables. Y ante este objetivo, se presentan frenos como el reducido tamaño de muchos municipios, que se ven imposibilitados para salir de un complejo círculo vicioso y para poder mantener los servicios que se prestan en este momento a la población residente, y ya no digamos incrementarlos o mejorar su calidad.

De este modo, se puede observar cómo una gran cantidad de entidades locales no disfrutaban de un modo real del principio de autonomía, principio que, de una manera teórica, se les atribuye y que así aparece consagrado en la propia Constitución. A la dependencia funcional y presupuestaria se une también una marcada dependencia jurídica. Los ayuntamientos asumen, aplican o son destinatarios de un sinnúmero de marcos legales aprobados por los gobiernos autónomos o central que afectan de un modo directo a sus intereses. También sus propios instrumentos jurídicos, definidos a partir de las diversas ordenanzas municipales, o planes de gran incidencia en la vida local, como el planeamiento urbanístico, o la elaboración de sus mecanismos fiscales en materias como, por ejemplo, el IBI, se deben someter a marcos jurídicos definidos por otros niveles administrativos, que en ocasiones están en contradicción con los intereses de los propios gobiernos locales. Y todo ello sin entrar en medidas políticas destinadas a los propios ayuntamientos que se diseñan al margen de ellos, como fue el reciente caso del Plan E, que supuso una significativa transferencia económica a las arcas municipales, pero de un modo completamente condicionado y al margen de las necesidades concretas.

Los tratados y los análisis llevados a cabo en materia de fusión o reorganización de las estructuras municipales se debaten entre varios enfoques. Unos responden a una tesis orgánica, que estima que el municipio, al no haberse acomodado a la comunidad social que lo integra y al no representarla debidamente, entró en crisis y, por consiguiente, debe experimentar una profunda transformación. Esta debe empezar por buscar espacios más amplios para su configuración territorial, a través de las correspondientes fusiones y agregaciones. Otros, tesis funcional, mantienen un respecto por la institución basándose en su papel como legitimador democrático y su arraigo social. Aboga por el mantenimiento de los mapas municipales actuales al margen de la reestructuración competencial y organizativa interna, aunque estén muy fragmentados, y proponen como solución el fomento de fórmulas de cooperación, coordinación o asociación supramunicipal. Evidentemente, en el caso español prevaleció esta última tesis, manteniéndose un claro inmovilismo en lo relativo a la evolución y al número de municipios.

Estos enfoques abren un dilema de fondo sobre el papel de los entes locales de gran trascendencia respecto a su papel como organizaciones prestadoras de servicios públicos a la población, o como entes de organización territorial del Estado que facilita y legitima la participación democrática de las personas. Atendiendo al primer criterio, la fusión o integración de varios municipios sería altamente recomendable, al lograrse de este modo unas determinadas economías de escala que incrementarían la eficacia en la prestación de los servicios y la reducción de costes. La clave de este proceso se encuentra en el logro de una dimensión poblacional mínima que permita incrementar, mejorar y abaratar en términos *per capita* la producción de los servicios de base local. Esta situación favorecería el logro de un territorio municipal que incrementaría las cuotas de bienestar y competitividad tanto de un

modo directo, al mejorar los servicios que existen sobre él, como de un modo indirecto, al hacerse más atractivos para familias y unidades productivas.

En el segundo supuesto, uno de los argumentos manejados contrario a las operaciones de reducción del número de municipios es el hecho de poner en peligro el sistema representativo, disminuyendo las posibilidades de una auténtica participación ciudadana en la vida local, ya que en lógica la reducción de municipios trae consigo una paralela reducción de los representantes que integran sus órganos de gobierno. Sin embargo, no debemos caer en el simplismo de pensar en términos absolutos de relación directa entre pérdida de cargos públicos y pérdida de proximidad o de democracia, pues, como ya se ha señalado, una gran parte de los de menor entidad carecen de una auténtica autonomía. También es necesario tener en cuenta que la excesiva proximidad puede llevar implícito el riesgo para los gobiernos locales de ser sometidos a excesivas presiones de colectivos sociales concretos que pueden perjudicar los intereses generales.

¿La constitución de entidades locales fuertes a partir de la integración de varios municipios es una solución posible para los problemas y disfunciones propuestos? La respuesta, en principio, parece ser positiva, especialmente en aquellos de más reducido tamaño y de perspectivas demográficas poco prometedoras. También, en la otra cara de la moneda, en los municipios de fuerte urbanización, la expansión física de la ciudad parece aconsejar la necesidad de buscar una reestructuración administrativo-territorial que posibilite una mejor y más racional prestación de aquellos servicios de repercusión directa en la calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo integral del territorio.

No se puede reflexionar o actuar sobre la base municipal sin tener presente tanto a las diputaciones provinciales como a otros entes intermedios. De las primeras se puede decir que cuentan con una “mala salud de hierro”, pues desde diversos frentes se insiste en su supresión o, cuando menos, en una profunda reformulación de su papel en la estructura político-administrativa. Son comunes posturas que formulan la necesidad de su desaparición, culpándolas de todo tipo de ineficacias, como una acción de ahorro y mejora en la gestión. No obstante, y tal como está hoy la distribución de la planta municipal, su función como suministradoras de servicios a los municipios de menor dimensión las hacen necesarias para garantizar unos mínimos estándares de calidad de vida para los residentes de los municipios más pequeños. Otra cuestión diferente es plantear una reorganización de su posicionamiento dentro de la actual arquitectura institucional, procurando el incremento de la coordinación con ayuntamientos y los gobiernos autónomos, cooperando en la prestación de servicios públicos y seleccionando sus campos de acción política para no incurrir en duplicidades innecesarias. Incluso en aquellas tradiciones políticas menos proclives a su mantenimiento, como es la catalana, las diputaciones se mantienen, no sólo porque sería preciso un cambio constitucional, sino porque ante la débil eficacia de los consejos comarcales, así reconocida por numerosos investigadores, son precisas para atender de modo subsidiario las demandas de una planta municipal muy fragmentada. En esta misma línea, la apuesta política impulsada en su momento de creación de “veguerías” se encuentra paralizada, pues supondría un nuevo nivel administrativo que generaría, junto a unas comarcas con personalidad jurídica, una compleja estructura político-administrativa.

Cuenta Galicia también con una Ley de desarrollo comarcal que fija las delimitaciones de las comarcas gallegas, entendidas éstas como el marco espacial para la planificación y la coordinación territorial. Como organización, carecen de personalidad jurídica, pero el hecho



de corresponderse, al margen de situaciones concretas, con áreas funcionales centralizadas por pequeñas ciudades del sistema urbano intermedio y cierta homogeneidad geográfica, las convierte en ámbitos de referencia para la puesta en marcha descentralizada de diversos servicios supramunicipales. Con el mismo carácter de entes de cooperación, asimismo, se establecen las mancomunidades, los consorcios u otros entes intermedios, como los grupos de desarrollo rural, que tienen como función integrar en un mismo órgano una serie específica de prestaciones supramunicipales. El desigual balance de funcionamiento de este conglomerado nos ofrece la experiencia para adoptar decisiones que puedan ir encaminadas a mejorar la organización de la red de servicios ofertados por el conjunto del sistema público, siendo evidente que, de acometerse una reestructuración de la base municipal, su presencia sería mucho menos necesaria.

En resumen, se pueden exponer una serie de causas que recomiendan abordar un proceso de reestructuración del mundo local. Se destacan las siguientes: la dificultad presupuestaria y financiera de numerosísimos ayuntamientos; el reducido número de habitantes de muchos de ellos; la necesidad de racionalizar la gestión administrativa; la existencia de importantes carencias en materia de servicios locales, incluso en los de competencia obligatoria; la confusión competencial; la no disponibilidad de recursos materiales y humanos; la gran dependencia y la pérdida efectiva de la autonomía local; el agravamiento de los crónicos déficit de financiación, etc.

### **3. POSIBILIDADES ORGANIZATIVAS: FUSIÓN SELECTIVA**

Uno de los papeles fundamentales del ayuntamiento es el de ser ente productor y suministrador de bienes y servicios, función que tiene una repercusión fuerte y directa sobre la calidad de vida de los vecinos y la competitividad-desarrollo del territorio. Un espacio con carencias o insuficiencias en lo referente a la cobertura de los servicios locales tiende a hacerse poco atractivo para familias y unidades económicas, por lo que, en un momento de gran movilidad individual y de las unidades de producción como el actual, entra en un círculo vicioso tendente a reducir su potencial poblacional y productivo.

En esta línea interpretativa, es significativa la coincidencia general existente respecto al agotamiento de la actual estructura territorial y política de la Administración local. Se considera que está obsoleta, sumida en una situación de fuertes carencias y necesidades, con importantes desajustes entre sus responsabilidades y capacidades y que es necesario acometer reformas a corto plazo. Para corregir esta situación y alcanzar un sistema local con más recursos y capacidades de gestión, se presentan varias soluciones. Una, poco sostenible en la actualidad, es dotarse de una mayor capacidad de financiación vía transferencias. Sus consecuencias, muy previsiblemente, serían un incremento del gasto público y una gran dificultad para costearlo. Además, no garantiza una solución a las dificultades derivadas del inframunicipalismo, y, aunque puede suponer una mayor solidaridad territorial, sin duda sería muy poco eficiente. En segundo término, el fomento de las modalidades de colaboración supramunicipal se propone como una vía de solución, contándose con un cuerpo jurídico y experiencia administrativa y de gestión. Aportaría la virtud de no alterar el mapa municipal existente, evitando problemas identitarios y de rechazo sociopolítico. No obstante, las experiencias existentes tienen un balance no excesivamente positivo, y tampoco posibilitaría una coordinación efectiva con los instrumentos y herramientas de gestión pública local, especialmente urbanismo y fiscalidad-recaudación. A todo esto deben añadirse las

carencias democráticas, al no contar con órganos de representatividad directa. Por último, la simple fusión tampoco es una solución real a corto plazo, a no ser por una situación excepcional de las finanzas públicas, tal como sucedió en Grecia, por los conflictos de rechazo que podría tener en los ámbitos sociopolíticos locales. Además, si se hace sin abordar ningún tipo de reforma, la creación de una nueva entidad resultada de la simple agregación no implica necesariamente la solución a las carencias derivadas del inframunicipalismo y del desbordamiento físico y funcional en el ámbito urbano, si bien esta opción generaría unas indudables economías de escala y favorecería la adecuación de los lindes político-administrativos locales a las realidades territoriales.

En este sentido, cabe decir que la fusión, en sentido estricto, de dos o más municipios para formar uno nuevo resultante de su agregación está recogida y amparada en el actual sistema normativo autonómico y estatal. No implicaría reformas legislativas, pero sí supondría abrir un enorme debate sociopolítico que, sin duda, giraría sobre el concepto de "identidad", que se tomaría como argumento aglutinador de las opciones de rechazo a los hipotéticos procesos de fusión. Esta opción supondría la creación de un nuevo municipio, que integraría el territorio, población y organización de los existentes con anterioridad, abriendo un debate de hondo calado sociopolítico con diversos posicionamientos a favor y en contra. Sin embargo, y en vista de la reciente evolución de la estructura local, se debe concluir que, pese a que el procedimiento de fusión está perfectamente regulado, esta opción en la práctica fue rechazada en el período democrático en España. Y, al contrario, se identifican más experiencias a la inversa, de segregación y creación de nuevos entes. Los decisores públicos optaron como solución a los desajustes del mapa municipal y las debilidades de la propia estructura local por diversas fórmulas de cooperación y colaboración, muy especialmente por las mancomunidades y, más recientemente, consorcios y áreas metropolitanas, como son los casos de Barcelona o Vigo.

En todo este proceso es necesario tener en cuenta el papel que representa el sentimiento de identidad y la oposición de las elites locales de los pequeños municipios. Por tal motivo, se debe comenzar a plantear una nueva vía de trabajo que, manteniendo la identidad municipal, sea a la vez capaz de profundizar en la función como ente prestador de servicios a la población. Surge así la propuesta de una fusión selectiva. Esta nueva vía organizativa, a la vez que permite mantener el sentimiento identitario, posibilita crear entes prestadores de servicios colectivos que superen las grandes debilidades y amenazas de las actuales entidades y de las fórmulas asociativas existentes. Con este doble objetivo, se persigue reducir el impacto social de la fusión para que pueda ser asumida políticamente y crear unidades de gestión de mayor capacidad para ofertar con mayor eficacia un número creciente de servicios públicos.

El enfoque se fundamenta en diferenciar el municipio, entendido como unidad territorial, del que también es el municipio entendido como órgano de gestión para la prestación de servicios (el equivalente al *ayuntamiento* y a las funciones que tiene encomendadas). La fusión selectiva supondría, en definitiva, fusionar los municipios como unidades de organización y gestión, pero sin que esto signifique su desaparición formal como ente territorial identificativo e identitario. Esta solución implicaría introducir reformas legislativas referentes al régimen local y electoral, de modo que posibilitasen un nuevo marco político-administrativo.

De manera directa, se garantizaría la continuidad de los servicios existentes, algunos de los cuales se prestan en la actualidad de un modo precario y dependiente de transferencias externas. Sería posible ampliar el nivel de cobertura de servicios al conjunto de la población

y aumentar su número al alcanzarse economías de escala. Al mismo tiempo, se contaría con una mayor capacidad para asumir nuevas competencias, en el escenario de un desarrollo futuro del Pacto Local. Y, por supuesto, este proceso debe conllevar una garantía de representatividad democrática de los órganos de gobierno a través de un proceso electoral específico, en una situación que no tiene lugar en las fórmulas de cooperación tradicionales. Además, en el organigrama resultante de la fusión selectiva se produciría una mayor especialización y competencia de la acción administrativa que repercutiría en una mejor gestión de los asuntos públicos.

Además de los efectos directos, es posible identificar una serie de indirectos de muy difícil cuantificación, como el hecho de que una mayor dotación de servicios y un mejor nivel infraestructural favorecen la competitividad del territorio, trayendo consigo una mejora en la calidad de vida y una serie de efectos positivos sobre las actividades productivas. También el ente resultante, al incrementar su entidad, conseguiría una mayor capacidad de negociación con proveedores, lo cual repercute directamente en un ahorro en aspectos de difícil medición. Al mismo tiempo, se favorece la especialización profesional del personal de la Administración local, posibilitándose una redistribución de éste y una mayor especialización en el desempeño de las tareas que, en lógica, aportan un mayor rendimiento. La especialización permite tanto una mejoría en la gestión interna de la organización como reducir costes en la contratación de asesorías externas especializadas en ámbitos como el jurídico-judicial, el urbanístico o, entre otros, la propia gestión de servicios.

Con la fusión selectiva se mantendría el hecho identitario de cada municipio y se profundizaría en las fórmulas tradicionales de cooperación en el ámbito de la gestión de las prestaciones públicas, otorgándosele legitimación democrática a través de la celebración de procesos electorales específicos. En el actual contexto político y social, esta línea de acción, que en el fondo implica un profundo replanteamiento de las fórmulas de cooperación y una reordenación jurídica de los marcos legales vinculados con el mundo local, se sitúa, en nuestra opinión, como el camino más factible a medio plazo para la reestructuración del territorio y del gobierno local.

En resumen, la estructura organizativa resultante que se presenta permitiría contar con una Administración más eficiente y eficaz, establecer un nuevo modelo sostenible y con capacidad para asumir retos fundamentales, fomentar una mayor calidad de vida y también un mayor desarrollo integral del territorio. Además, permitiría disminuir costes *per capita* en las prestaciones públicas, reducir el déficit democrático de las diversas fórmulas de cooperación territorial y, entre otros aspectos de interés, incrementar el protagonismo político y la capacidad de concertación con otros niveles administrativos. Si no es así, el riesgo que se abre es muy fuerte entre municipios de dos velocidades. Los que por su tamaño y entidad están capacitados para asumir nuevas competencias y conseguir los suficientes recursos, y los que se verán abocados a un círculo vicioso de crisis y dependencia cada vez más fuerte. Por lógica, todo lo enunciado hasta el momento no puede ser llevado a cabo de un modo descoordinado con el resto de niveles político-administrativos, muy especialmente en nuestro caso, con las diputaciones provinciales y el Gobierno autonómico.

## 4. CONCLUSIÓN

Parece obvio que es necesario intervenir en el replanteamiento del mundo local ante la evidencia de un desajuste organizativo, económico y territorial. Tal situación, que se observa desde hace ya algún tiempo, se hace palpable en la actualidad por la confluencia de los desajustes estructurales de la planta municipal, los desequilibrios geográficos y la coyuntura de profundísima crisis presupuestaria y de financiación de los ayuntamientos y del conjunto de las administraciones públicas, aspectos que, en su conjunto, hacen evidente la necesidad de adoptar medidas tendentes a garantizar en el futuro la sostenibilidad del sistema.

El debate es cada vez más fuerte. Se habla de la supresión de las diputaciones, de crear nuevos entes intermedios. La fusión de municipios es una respuesta pensada incluso en los ámbitos empresariales y sociales, y, de modo constante, se habla de potenciar las fórmulas de cooperación territorial con el fin de reducir las disfunciones de un sistema arcaico y difícil de sostener. Pero es preciso poner sobre la mesa que los municipios son una de las piezas fundamentales de nuestra convivencia y de nuestro modelo de relación colectiva. Y aunque desde muchos foros se intenta demonizarlos, no son para nada causantes de uno de los problemas más fuertes de las finanzas públicas, el endeudamiento, siendo sólo responsables de poco más de un 6% del total del Estado, cuando su participación en la gestión de los fondos públicos no supera el 13%.

Es también evidente que la reestructuración de la administración territorial se debe plantear de una forma transversal, integrando en ella al conjunto de los niveles administrativos, municipal, provincial y autonómico. Si se proponen medidas exclusivas únicamente sobre uno de ellos, se corre el riesgo de generar efectos perversos no deseados que derivarían en nuevas problemáticas que habría que corregir y no se alcanzarían los efectos deseados.

Por estos motivos, urge acometer reformas consensuadas que surjan de un gran pacto de Estado entre las fuerzas políticas, orientado a superar las lógicas reticencias de las elites sociopolíticas locales. Las fórmulas de cooperación parecen una débil solución que no garantiza la solidez del modelo, y tampoco la fusión integral parece una solución a medio plazo. Por tales motivos, se propone una vía, que se podría considerar intermedia, que, partiendo de la profundización en la cooperación supramunicipal, y sustentada en reformas legales de calado, fuese capaz de mantener la identidad local, trasladando la gestión de los servicios comunitarios a nuevos entes con capacidad efectiva de desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia, lo que estamos llamando fusión selectiva, centrada en el carácter de ente prestador de servicios a las personas y respetando y manteniendo, al mismo tiempo, la 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*. Universidad 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*. Universidad 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*. Universidad 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.