

3. El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios

MANUEL ARENILLA SÁEZ*

3.1. Planteamiento del problema

3.1.1. Inframunicipalismo, desarrollo, equilibrio y cohesión territorial-social

3.1.2. La planificación estratégica

3.1.3. Municipio relacional y participativo

3.1.4. La prestación de servicios

3.2. Diagnóstico

3.2.1. Uniformismo y debilidad de los municipios

3.2.2. Fragmentación del mapa. Inframunicipalismo y financiación

3.3. Propuestas sobre el inframunicipalismo

3.3.1. Fusión e integración de municipios

3.3.2. Mancomunidades y otras figuras

3.3.3. La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

3.3.4. La ordenación del espacio local

3.4. Conclusiones

3.5. Bibliografía

* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.

3.1. Planteamiento del problema

El concepto de Administración Pública que se adopte, el significado de su función dentro del Estado, marcará decisivamente sus límites de actuación y sus relaciones dentro del mismo.

En el caso de las relaciones entre las diversas Administraciones dentro de un mismo Estado se debe partir de la concepción de este dentro de la norma política por excelencia, la Constitución. Lo propio del modelo constitucional español es su flexibilidad y adaptabilidad en un marco en el que aparecen claramente delimitadas algunas ideas para el Gobierno local: la descentralización política del Estado hasta el nivel local debe estar presidida por diversos principios-valores, destacando la eficacia como orientación de cualquier cambio para satisfacer las necesidades del ciudadano; y la participación como principio-valor que legitime cualquier modificación del sistema territorial.¹

La satisfacción de estos principios pasa por reconocer la capacidad que han de tener las entidades locales españolas para ejercer las competencias que tienen atribuidas. No obstante, es una realidad contrastada la dificultad en la que se hallan la mayor parte de los municipios españoles para ejercer sus funciones y para garantizar a los ciudadanos una prestación eficaz de los servicios públicos a los que tienen derecho.

Esta falta de capacidad proviene de la herencia de un mapa local español diseñado en el siglo XIX que se ha mantenido con ligeros retoques desde entonces y que no responde a los profundos cambios demográficos y socioeconómicos experimentados por España en las últimas décadas. El mapa se caracteriza eminentemente por el inframunicipalismo heredado de la Constitución de 1812, que arroja un gran número de municipios eminentemente

¹ Ambos principios se encuentran reconocidos en el Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, que considera a las entidades locales como uno de los principales fundamentos de un régimen democrático en el que dar cabida al derecho de participación de los ciudadanos, y en el que por su proximidad a ellos ha de permitir una administración más eficaz de los asuntos públicos.

rurales caracterizados por su dispersión geográfica y su reducido tamaño poblacional. En la actualidad, de los 8.116 municipios existentes en España, 5.797 tienen menos de 2.001 habitantes, y 4.867 menos de 1.001.

Los diversos debates que se han producido sobre la política local tras la Constitución de 1978 no se han centrado en replantear la configuración de un nuevo mapa municipal, aunque en todos figuraba como una característica definitoria de nuestro modelo local. El Estado ha utilizado, entre otros, el argumento de la resistencia de las comunidades autónomas a alterar el mapa local para eludir un tema incómodo y espinoso y de inciertos, o no tanto, resultados políticos y electorales.

Las fórmulas de agrupación como las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas o los consorcios, se han adoptado como solución para superar el déficit de prestación de servicios, de gestión, y la situación financiera de numerosos municipios, aunque sus resultados, en general, no son satisfactorios o presentan importantes carencias. Sin embargo, llama la atención que la solución referencial de la Constitución de colaboración con los municipios -la Diputación Provincial, el Cabildo Insular o el Consejo Insular- no se haya considerado como una solución al inframunicipalismo. Las razones hay que buscarlas en la desconfianza de las comunidades autónomas, que, en algunos casos, han promovido su vaciamiento competencial, en que la expresión de la voluntad local en España está dominada principalmente por las grandes ciudades, y en que la opinión política está influida por una visión un tanto centralista del ejercicio del poder en el territorio.

3.1.1. Inframunicipalismo, desarrollo, equilibrio y cohesión territorial-social

El inframunicipalismo hace inviable el principio de autonomía municipal para una gran parte de nuestros municipios. El ejercicio de esta autonomía solo es posible en la medida en que estos dispongan de los recursos precisos para asumir y cumplir con las competencias y funciones que tienen encomendadas.

Sin ellos no es posible garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos en el territorio nacional.

Los conceptos de desarrollo, equilibrio, cohesión y diversidad territorial, contribuyen desde diferentes perspectivas teóricas a posibilitar los mismos derechos y oportunidades a los ciudadanos, independientemente del lugar del territorio en el que se encuentren.

El término territorio adopta muchas definiciones, por ser multidimensional y por haber contribuido a su conceptualización numerosas disciplinas, que abarcan desde la geografía física hasta la ecología, pasando por los enfoques sociológicos y económicos. También es posible abordarlo desde una perspectiva político-social, y entenderlo como el marco o arena donde interactúan los ciudadanos y los grupos sociales mediante una determinada disposición física y unas pautas de ordenación, que son las vías para el aprovechamiento del espacio en el que residen. Desde el punto de vista político, se trata de un espacio asignado a una institución político-administrativa que ejerce una labor de gobierno unitaria sobre él, aunque, normalmente, en concurrencia y competencia con otras instituciones similares.

La política territorial ha de verse como un proceso permeable de decisiones colectivas e individuales en la ordenación y uso del espacio, que lleva implícita la idea de desarrollo territorial. Su estudio puede incidir en la variable territorial analizando los factores físicos, las dinámicas económicas y los procesos tecnológicos; o en los modelos de crecimiento y desarrollo económico sobre todo en el ámbito regional. Ambas tendencias, junto con otros enfoques más novedosos, se encuentran en una fase de convergencia en la que se va percibiendo el territorio de una manera más integral.

Por otro lado, la noción de desarrollo territorial sostenible, según la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de 2006, tiene como objetivos:

1. La protección medioambiental, previniendo y reduciendo la contaminación medioambiental, y fomentando la producción y el consumo sostenibles.
2. La cohesión e igualdad, fomentando una sociedad democrática, integrada, sana, segura y justa, que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural.
3. La prosperidad económica, propiciando una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente.

Se trata, por tanto, de un enfoque holístico que relaciona las dimensiones ambiental, económica y social, aunque también incluye la institucional, especialmente en los aspectos dedicados a la gobernanza y a las acciones para el cambio, aunque esta última dimensión, en la praxis, es poco utilizada en los sistemas de medición.

Por su parte, el equilibrio territorial se define como la condición de homogeneidad o semejanza entre ámbitos distintos en sus niveles de desarrollo económico y de bienestar de sus respectivas poblaciones. No se trata de establecer condiciones idénticas entre ámbitos o espacios geográficos, lo que resultaría poco verosímil, sino de conseguir proximidad y semejanza en el disfrute de los servicios y la dotación de infraestructuras que sean considerados imprescindibles para el desarrollo económico y social.

Es más frecuente la utilización de la expresión negativa desequilibrio territorial, que se puede definir como las desigualdades sociales inaceptables entre áreas con significación propia dentro de una misma entidad política unitaria, de las que se pretende su cohesión.

La cohesión territorial es un término que ha adquirido fuerza en los últimos años, complementando y reforzando otros conceptos como cohesión económica y cohesión social. Como punto de partida, se puede entender la

cohesión territorial como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad, la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren.

De forma más reciente se ha acuñado el término de diversidad territorial, que puede definirse como la singularidad que cada ámbito logra en una especial trabazón de características y procesos naturales, históricos o culturales. Este concepto está vinculado a su vez al concepto de equilibrio territorial, en cuanto garantiza el mantenimiento y la defensa de los rasgos propios de un territorio que contribuyan a crear las condiciones favorables para el desarrollo en el marco de una estrategia global.

Los diversos enfoques mencionados ponen énfasis en la necesidad de abordar el territorio desde las personas que viven en él. De esta manera, el problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, para considerarse desde el derecho al buen gobierno de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de una manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo deben garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio.

El enfoque de la cohesión territorial implica, finalmente, que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos. Esto supone reconocer los aspectos históricos y culturales asociados a dicha identidad. De esta manera, es posible diferenciar entre la preservación de dicha identidad y la búsqueda de una distribución y gestión del poder en el territorio más eficaz. La clave de coherencia entre

ambos aspectos será garantizar la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos. Este es el objetivo a alcanzar y no cualquier otra consideración.

3.1.2. La planificación estratégica

La importancia que adquiere el territorio en el desarrollo de los municipios hace que los Gobiernos locales no puedan resolver los problemas de su comunidad, adoptar decisiones y ejecutar las políticas públicas exclusivamente dentro de la tradicional estructura administrativa legal-formal.

La legitimidad de los Gobiernos locales se encuentra determinada por la capacidad de sus dirigentes políticos para lograr los compromisos de Gobierno adquiridos ante los ciudadanos y, en consecuencia, por su capacidad para cumplir objetivos, obtener resultados y satisfacer las necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos.

En este contexto los Gobiernos locales han encontrado en la planificación estratégica un instrumento idóneo para determinar los objetivos a alcanzar. La planificación estratégica urbana es un ejemplo concreto de los esfuerzos que en este caso realizan las Administraciones locales para definir los objetivos y las actuaciones que han de desarrollarse en el municipio para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Tras superar una primera etapa en la que los planes estratégicos se centraron en atraer recursos económicos a las ciudades, en la actualidad se dirigen a promover la cohesión económica y social en el territorio, y a lograr su desarrollo sostenible.² Así, los planes estratégicos adquieren una nueva dimensión en su concepción y diseño, con una visión del territorio más amplia, más omnicomprendensiva (holística), y con un planteamiento más integrado de las

² El objetivo es concebir un modo de planificación estratégica que geográficamente se encuentra delimitada por un área metropolitana y sus *hinterlands* o zonas de influencia económica y social dentro de un territorio (METREX, 2004).

actuaciones a desarrollar en la ciudad, espacio en el que convergen intereses políticos, sociales, económicos y urbanísticos.

La necesidad de hacer efectivos los principios de desarrollo, equilibrio y cohesión territorial, exige un planteamiento que supera la escala geográfica y espacial municipal. De esta manera, el desarrollo económico y territorial debe situarse en un ámbito amplio de carácter supramunicipal.

La cooperación intermunicipal a través de los planes estratégicos, permite identificar oportunidades de desarrollo que redundan en beneficio de todo el territorio, y facilitan superar la fragmentación municipal y la escasez de recursos que definen al inframunicipalismo español. La Estrategia Territorial Europea (ETE) confiere a las ciudades pequeñas y medianas un papel sustancial para el desarrollo del territorio en el que se encuentran, y por ende para garantizar el desarrollo económico y social del entorno rural más próximo a ellas.³ La ETE ofrece un modelo de articulación del territorio en red en el que los pequeños núcleos se encuentran integrados con las ciudades pequeñas y medianas de su entorno inmediato.

La cuestión que se suscita en el caso español es determinar cuál es la escala territorial óptima y apropiada a nivel local para desarrollar los planes estratégicos y las acciones en ellos contempladas. En España confluyen diferentes ámbitos de carácter administrativo e institucional a nivel local que pueden servir de referencia espacial y geográfica para desarrollar un plan estratégico: provincia-isla; comarca; mancomunidades y áreas metropolitanas. La solución a esta cuestión no es fácil, ya que es preciso identificar el alcance del plan y analizar cuáles son sus objetivos estratégicos para establecer el ámbito territorial idóneo. La opción por las mancomunidades tiene un carácter limitado desde un punto de vista funcional, al basarse en la voluntariedad de los municipios. La comarca queda supeditada a la voluntad de cada Comunidad Autónoma, e implica la creación de un nuevo nivel territorial; lo

³ *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.* Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

mismo cabe decir del área metropolitana. En ambos casos la fijación de sus límites territoriales y sus competencias supera la capacidad de decisión de los propios municipios que las conforman.

La provincia-isla aparece como un ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social en el marco de una planificación estratégica articulada con la Comunidad Autónoma y las grandes ciudades. Además, la Diputación sería la institución adecuada para promover y liderar las redes que articulasen las ciudades medias y grandes con los pequeños municipios rurales con el fin de garantizar la cohesión social y territorial, el derecho de acceso a las actividades y servicios públicos y la identidad territorial de la población de los pequeños municipios.

3.1.3. Municipio relacional y participativo

El diseño y el desarrollo de las actuaciones contenidas en cualquier planificación territorial requieren la participación de los actores políticos, económicos y sociales que actúan en el territorio. Esto exige una forma de gobierno relacional en la que se tengan en cuenta los intereses y las expectativas de todos los agentes que actúan sobre un mismo territorio.

Esta forma de gobierno relacional desborda el marco puramente administrativo que la Constitución española confiere desde un punto de vista formal a los municipios. El hecho de que no puedan dictar normas de rango superior hace que su atributo esencial, su autonomía, se considere solo de carácter administrativo frente a la consideración política de los entes que sí pueden dictar leyes. De esta manera, de un aspecto formal, de una carencia, se deduce su naturaleza, transmitiéndose que lo esencial de esta es el rango normativo que puede alcanzar. Esto implica la subordinación jerárquica, al menos normativa, de los entes territoriales que sí pueden dictar leyes. Actúa así el modelo formal de relación entre norma superior y Administración, ocultando que la relación entre ambas deriva de la configuración territorial del poder, que es de naturaleza política.

La naturaleza política del Gobierno local se fundamenta en la legitimidad que le otorga la elección directa de sus representantes locales por los ciudadanos, no solo para que dirijan la Administración, sino, fundamentalmente, para que resuelvan los problemas que tiene la comunidad. Esta finalidad refuerza el contenido político del ente local y potencia la creación de una serie de redes de relación y actuaciones que a veces tienen escasa conexión con las competencias atribuidas formalmente a una Administración local concreta.

La coordinación con otros entes locales para formar o no agrupaciones, mancomunidades o consorcios; las relaciones con la Diputación Provincial, la Comunidad Autónoma o la Administración General del Estado para conseguir la viabilidad de los servicios u obras municipales; el apoyo de los municipios a determinadas actuaciones de contenido territorial; la participación en las diversas fases de las políticas públicas; la formación de la voluntad territorial provincial/insular o autonómica; la defensa de los intereses locales frente a otros intereses territoriales mediante la constitución de asociaciones o federaciones, y el funcionamiento de las mismas; las relaciones entre los titulares y dirigentes de las organizaciones político-administrativas, etc., son aspectos con escaso o nulo contenido administrativo y sí político, derivado del hecho relacional.

Estos aspectos suelen determinar la autonomía real de los municipios y provincias/islas, y son los que posibilitan en muchas ocasiones que los servicios puedan prestarse por los entes locales, o hacerlo en unas determinadas circunstancias. Por eso puede afirmarse que la naturaleza local es relacional, no por imperativo de la norma, sino como resultado del modelo político de vertebración territorial y de distribución del poder en el territorio. Esa naturaleza relacional no proviene esencialmente de la necesidad de contactar con los “entes mayores” porque de ellos proviene su marco regulador y competencial y una parte de su financiación, sino porque estos se relacionan políticamente con los poderes locales con el fin de que las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos sean viables.

La forma de gobierno relacional a la que se alude no solo se predica respecto de los otros niveles territoriales de Gobierno, sino también respecto del tejido social, económico y asociativo del municipio y también de los propios ciudadanos. La resolución de sus problemas en la actualidad requiere la implicación de todos los intereses y de sus representantes en la vida de la comunidad.

Indudablemente el Gobierno local cumple la función de ser el ámbito idóneo para la educación y la participación democrática de los ciudadanos, el lugar donde ensayar, sin gran riesgo para todo el sistema político, nuevas tendencias de reforzamiento de la democracia y de educación en los valores de la misma. Es en este ámbito donde en los últimos decenios más se ha teorizado al respecto, en algunas ocasiones como reacción a modelos de recentralización, lo que, por otra parte, ha puesto de manifiesto que una gran parte de las relaciones intergubernamentales se producen al margen de los límites formales.

Este enfoque señala que la actividad municipal no se encamina a cumplir las competencias formales asignadas, sino a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los responsables locales, incluso los de los municipios menores, necesitan trascender la gestión y otorgar a su actividad un alcance político, lo que les obliga a utilizar instrumentos y técnicas intergubernamentales, y a acentuar los aspectos relacionados con la participación, con el fin de que la gestión sea posible.

En la sociedad actual, la legitimación de la acción pública proviene en gran medida de la participación. A quien no es llamado a participar, no le es exigible, al menos políticamente, responsabilidad. Este principio no solo tiene implicaciones de carácter formal legal -derecho a la información pública-, sino que afecta a la alteración del listado de las actividades públicas. La reconsideración de las acciones públicas o la introducción de alguna nueva, implican necesariamente la negociación con las entidades y los colectivos implicados. Esto debe suceder además, o al margen, de la utilización de

mecanismos de carácter neocorporativo, como suele ser habitual en el caso español.

La perspectiva anterior hace que las soluciones organizativas y políticas al problema del inframunicipalismo deban verse desde la perspectiva del ciudadano. El modelo relacional e intergubernamental pone el énfasis en las redes de actuación, y no principalmente en los aspectos normativos y de ordenación formal del territorio. En la actualidad esas redes ya existen y se basan en intereses políticos, administrativos, sociales y económicos. A los interesados en un territorio les une la necesidad de sacar adelante sus intereses. La existencia de las redes se produce a pesar de la realidad inframunicipal, lo que nos dice mucho de la capacidad de adaptación de los municipios y de su comunidad.

Un segundo aspecto a considerar en la realidad local española es la debilidad de la legitimidad de las diputaciones provinciales. La naturaleza política de la actividad de las mismas, en el sentido que se viene manteniendo, casa mal con el sistema actual de elección indirecta de los representantes de la provincia. Esta situación se vería más comprometida en el caso de que las diputaciones vieran reforzado su poder, si se toma como referencia la legitimidad. El actual desequilibrio político entre las diputaciones y los municipios debilita la posición de las primeras frente a estos, especialmente los de gran población, y las comunidades autónomas. Este debilitamiento, claro es, no es fundamentalmente de naturaleza normativa o competencial, sino política.

3.1.4. La prestación de servicios

La legitimación de la acción pública en los municipios, se encuentra determinada por la capacidad de que disponen para desarrollar sus programas de gobierno y la prestación de sus servicios públicos. Ocurre, no obstante, que esa legitimación está condicionada en los pequeños municipios por su escasa densidad de población, por la ausencia de recursos financieros y técnicos, por la falta de capacitación o de disponibilidad de recursos humanos, y por su débil posición en las redes de políticas.

La actual crisis económica ha acentuado estas fragilidades al disminuir los recursos financieros destinados a los municipios, y ha reducido más si cabe su autonomía local. Esta situación ha facilitado que se plantee con fuerza cuál es la escala idónea para la prestación de servicios públicos, considerar la fusión de municipios, determinar cuáles pueden seguir siendo prestados por los municipios y cuáles debieran de ser prestados por una entidad territorial de nivel superior.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece un ámbito de competencias asignadas a los municipios que vincula en función de la población existente en cada uno de ellos (artículo 26). A ellas se unen aquellas otras que en un marco más abierto refleja el artículo 25.1, que hace referencia a la capacidad reconocida al municipio para prestar “todo” tipo de servicios orientados a mejorar la calidad de vida y necesidades de sus vecinos. Finalmente, el artículo 25.2 señala un conjunto de materias que potencialmente el municipio puede ejercer en el marco de los principios establecidos por las disposiciones normativas del Estado y de las comunidades autónomas. Estas hacen referencia a un conjunto importante de ámbitos como son medio ambiente, servicios sociales, sanidad o urbanismo. Además los municipios históricamente han demandado el reconocimiento de otras competencias que se plasmaron en el fallido pacto local.⁴

El pacto local requería el reconocimiento a las entidades municipales del ejercicio que de facto se encontraban realizando de un conjunto de materias que abarcan diferentes ámbitos de acción: circulación; transporte; consumo; deportes; educación; empleo; juventud; medio ambiente; mujer; seguridad ciudadana; protección civil; sanidad; servicios sociales; turismo; urbanismo y vivienda.⁵ Una parte significativa de estas competencias (la ayuda a domicilio,

⁴ Aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP con fecha 24 de septiembre de 1996.

⁵ En muchas ocasiones una Administración local asume competencias que en principio no le corresponden para atender a las necesidades de los ciudadanos. Ello provoca duplicidades con otras Administraciones Públicas en competencias como deporte, cultura o turismo. De esta forma, confluyen diferentes niveles de Administración en la prestación de un mismo servicio

guarderías de 0 a 3 años, mujeres maltratadas, políticas de empleo con financiación parcial para contratar a orientadores, drogodependencia,...) se vienen desarrollando a través de la fórmula de convenios firmados entre los municipios y su Comunidad Autónoma, que condicionan el gasto y los servicios a gestionar. Normalmente, estos convenios contemplan la financiación estricta del coste de los servicios, pero no de los gastos generales de mantenimiento de los mismos. Es decir, se produce una cofinanciación que grava la situación financiera municipal. Los convenios suelen repetirse periódicamente, y generan una importante burocracia en su tramitación y verificación por parte de los firmantes. El resultado es que se utiliza indebidamente la fórmula de convenio en unos servicios que son de carácter permanente, por lo que la fórmula adecuada debiera ser la transferencia o la delegación que contemplasen la totalidad de los costes implicados. La situación actual produce una relación de dependencia injustificada desde el punto de vista de la autonomía local.

La situación anterior se reproduce en la creación y mantenimiento de un importante número de consorcios existentes entre el ámbito local y el autonómico, cuyo objeto se fundamenta en el artículo 57, en relación con el 28 LRBRL. En ellos la Comunidad Autónoma financia un servicio o una actividad de manera incompleta, esta vez no de manera directa a los municipios, sino a través de una personificación instrumental creada al efecto. La viabilidad de la misma suele depender de la transferencia autonómica.

Los municipios no obtuvieron del Estado la respuesta que pretendían, ya que alegó que la mayor parte de las peticiones formuladas correspondían a competencias ya asumidas por las comunidades autónomas. No obstante, este pacto debió sentar las bases para que las Administraciones autonómicas formularan los “pactos locales autonómicos”, que hubieran requerido abrir un proceso diferenciado de negociación entre los municipios y su Comunidad

sobre un mismo territorio, lo que inevitablemente incide en una falta de eficiencia en el empleo de los recursos, y en un aumento de los gastos.

Aun reconociendo las Administraciones locales que se arrogan en el ejercicio de determinadas competencias, también es cierto que quizá, con demasiada frecuencia, se haga por motivos de carácter político-electoralista. Pero esta es una cuestión, que guste o no, forma parte de la realidad, y que habrá que considerar para evitar que las previsiones materiales no puedan llevarse a cabo por la causa que mueve los pactos, esto es, la política.

Autónoma. Esta disociación entre “pacto local” y “pacto autonómico” parte del supuesto de que se trata de dos procesos distintos, cuando en realidad es uno solo: la distribución del poder político en el territorio, lo que sin duda es responsabilidad principal del nivel estatal, quien debe llevar la iniciativa.

El reconocimiento de las competencias demandadas en su momento en el pacto local quedaría sujeto a las posibilidades de financiación para su ejercicio. La solución pasaría por la eliminación de las duplicidades existentes con las comunidades autónomas, y la atribución de la responsabilidad de la gestión de los servicios y actividades, con carácter general, a los ayuntamientos. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar seriamente en las soluciones cooperativas entre la Administración autonómica y la local mediante la creación de órganos y organismos conjuntos, en aquellos casos donde no quepa la solución de la atribución clara de una competencia a un solo nivel territorial. Así, por ejemplo, deben fusionarse los organismos, agencias, sociedades mercantiles, fundaciones y similares, autonómicos, locales y, en su caso, estatales; y debe establecerse que en sus órganos de gobierno y representación participen conjuntamente las Administraciones que realizan tareas similares. A esta solución solo debe llegarse cuando no quepa, después de un estudio bien fundamentado, la alternativa de la supresión del ente correspondiente.

La solución de las duplicidades también pasa por clarificar las competencias establecidas en los artículos 25 y 26 LRBRL, y realizar una serie de ajustes en el actual texto normativo, entre otros, los siguientes:

1. Cambiar la expresión “en todo caso” del artículo 25.2, al referirse al listado de competencias que el municipio ejercerá, por “solo”.
2. Exigir la correspondiente memoria económica con informe de la Dirección General competente en materia local de la Administración General del Estado.

3. Establecer reglas incentivadoras para la fusión de pequeños municipios a la hora de prestar servicios.
4. Aclarar en el artículo 27 que la delegación implica transferir la financiación suficiente, haciendo referencia a que en el caso de los convenios o la creación de entes conjuntos (consorcios, fundaciones...) se considerará la misma regla.
5. Suprimir el artículo 28 LRBRL.
6. Vincular el artículo 86 LRBRL con la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
7. Condicionar la cláusula general por la que se reconozca la competencia de los municipios para intervenir, dentro del ámbito de la ley, en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad o Administración Pública, así como para realizar, en su ámbito territorial, actividades complementarias de las propias de las otras Administraciones Públicas, a la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
8. Determinar que las leyes sectoriales estatales o autonómicas que atribuyan competencias a los entes locales deban basarse, entre otros aspectos, en un juicio de idoneidad basado en los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera; y respetando el principio de suficiencia financiera.

Sin embargo, estas reformas apenas afectarían a los pequeños municipios, por lo que es necesario buscar alternativas al modo de gestionar los servicios y actividades de estos entes locales, con el fin de que sean más eficientes. De ahí que sea precisa la revisión del artículo 26 LRBRL, en el sentido de que la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos a los pequeños municipios, debe ir acompañada del encargo de la Comunidad Autónoma a las diputaciones para su prestación mediante la financiación correspondiente.

Las soluciones que se proponen en la actualidad para lograr eficiencia en la prestación de los servicios pasan principalmente por la fusión de municipios, cuyos intentos han fracasado en los dos últimos siglos. Teniendo en cuenta esta realidad, resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular, manteniendo al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Naturalmente esto conllevaría la eliminación de las mancomunidades y la integración de los consorcios existentes en el nivel provincial/insular. Quedaría la cuestión de las comarcas en las comunidades autónomas en las que están implantadas. En este caso se trataría de estudiar en detalle la naturaleza y origen de sus competencias. El modelo se cerraría con la elección directa de los representantes provinciales, lo que es probable que ayudara a resolver la posible colisión entre las diputaciones provinciales y las comarcas.

3.2. Diagnóstico

3.2.1. Uniformismo y debilidad de los municipios

La apertura de un proceso de descentralización desde las comunidades autónomas hacia las entidades locales, tampoco obtuvo el desarrollo ni los resultados que los municipios pretendían esperar a través de alguno de los “pactos locales autonómicos”. En unos casos, la reticencia de las comunidades autónomas a perder poder en su territorio a través de la fórmula de traspasos de competencias en beneficio de los grandes municipios o de áreas metropolitanas que pudieran surgir, y, en otros, la incapacidad de los pequeños municipios para asumir competencias de mayor calado, dificultaron este segundo proceso descentralizador.

El resultado es una Administración local que permanece débil en una nueva “cultura recentralizadora”, justificada por los entes territoriales mayores, aludiendo a sus nuevas funciones dentro del Estado o por la simple ocupación del espacio. La solución, por tanto, no vendrá de la redefinición del marco

competencial, cuestión técnico-jurídica también necesaria, sino que debe ser el resultado de un cambio sustancial de cultura que oriente la actuación de los poderes públicos hacia el nivel más próximo al ciudadano, siguiendo criterios de eficacia y de garantía de sus derechos.

Una razón importante del fracaso del pacto local pretendido en los años noventa es que no fue posible reproducir el modelo de los acuerdos autonómicos, cuya naturaleza está basada en un pacto político, ya que estos derivaban del impulso político que dio lugar a la Constitución española de 1978, mientras que el pacto local exige un acto de renuncia a las competencias que son propias de las comunidades autónomas.

El fortalecimiento del Gobierno local requiere un proceso de reflexión sobre cómo organizar el poder en el territorio entre los entes implicados, con el fin de prestar unos servicios de mayor calidad al ciudadano. En la cultura político-administrativa española, cada uno de los entes que prestan servicios en un ámbito territorial concreto actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo. El origen de este proceder hay que encontrarlo en la necesidad que tiene toda organización de legitimarse, diferenciarse e institucionalizarse ante los ciudadanos, con más fuerza en el caso de los entes que responden directamente ante ellos, o de defender su propia supervivencia frente a los otros, por lo que reaccionan de una forma excluyente. Estas consideraciones sobrepasan la barrera de los colores políticos, de tal forma que la coincidencia de partidos en las instituciones que interactúan no garantiza una mayor coordinación ni colaboración. A esto se denomina “competencia territorio”.

La potencialidad de conflicto de las relaciones intergubernamentales sobre un mismo territorio, debe ser tenida en cuenta cuando se trate de plantear la alteración de las relaciones de poder entre los entes territoriales.

El replanteamiento del reparto de poder conlleva aceptar que este no crece porque haya más actores interesados en su reparto, sino que se redistribuye entre estos, lo que implica que habrá ganadores y perdedores. Esto probablemente explique por qué los cambios en el reparto de poder son tan a

largo plazo, por qué no se suprimen escalones territoriales y, en fin, por qué es más fácil optar por soluciones formales de reparto competencial, por otra parte de muy difícil concreción en la práctica, como se ha visto en nuestra historia reciente.

La reordenación territorial del poder tendrá su escollo más importante en la situación consolidada de partida, que se puede resumir en:

- presencia territorial del Estado en el ámbito regional, provincial/insular e infraprovincial, aunque ya esta tendencia está en retroceso;
- existencia de Administración periférica de las comunidades autónomas en el ámbito provincial/insular e inferior;
- unos aparatos de las diputaciones provinciales desiguales pero infrautilizados para los medios disponibles;
- unas grandes ciudades con aparatos voluminosos pero prestando competencias blandas y al margen, o con escasa presencia, de las grandes políticas como la educación o la sanidad.

La realidad actual muestra que la autonomía local y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla no han servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución de 1978. Tampoco han servido para potenciar la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las muy incrementadas y variadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla tanto en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del *statu quo*, como en la defensa más acérrima que desde un punto de vista normativo se ha realizado para tratar de manera uniforme las diferentes y diversas situaciones que definen la realidad local española.

El tratamiento uniformista dado por la normativa local a la situación municipal española ha sido reiteradamente un error de partida, por cuanto ha pretendido tratar de forma igualitaria a municipios sustentados e influidos por realidades socio-políticas y territoriales muy diversas.

El uniformismo implica, además, la imposición de un mismo modelo administrativo e institucional y, por tanto, cultural para todo el territorio. Es decir, ignora las peculiaridades territoriales, sociales, económicas, y, en definitiva, las necesidades de cada territorio. Se utiliza así un mismo marco para realidades realmente muy dispares.

Conlleva, en la gran mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial. Si las grandes decisiones se adoptan fuera del municipio y la capacidad de gasto y de resolución de los problemas proviene casi exclusivamente del exterior, es en este ámbito donde los ciudadanos encontrarán el protagonismo político capaz de atender sus demandas. En este modelo el dirigente local es más un agente electoral que un dirigente político en todo su sentido. Además, lo que sucede en el interior del municipio tiene escasa transcendencia política en el exterior, debido a que la vida política del Estado tiene como referentes los centros decisionales, y estos se encuentran fuera del municipio o de la provincia.

El uniformismo acarrea la necesidad de que los municipios se agrupen en la defensa de sus intereses. El resultado es la renuncia de los municipios, muy especialmente de los pequeños y medianos, a sus peculiaridades, en aras de lograr un mínimo común denominador. En este proceso son los grandes ayuntamientos y, en ocasiones, las diputaciones los que logran establecer las prioridades sobre los municipios menores. De ahí que deba salvaguardarse la representación democrática de los intereses locales, por muy pequeños que sean, antes de introducir cualquier medida racionalizadora.

3.2.2. Fragmentación del mapa. Inframunicipalismo y financiación

Las actuaciones emprendidas en los últimos años para tratar de redistribuir el poder en el territorio, no han contemplado el inframunicipalismo como uno de los más graves problemas a solucionar.

El inframunicipalismo provoca ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios, y desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos principales de población. Esta tendencia, contrastada hace ya unas décadas, afecta eminentemente a los pequeños municipios rurales que acusan su despoblamiento, lo que dificulta una prestación eficiente y adecuada de determinados servicios públicos con las mismas garantías que las dispensadas a cualquier otro ciudadano que resida en otra zona más densamente poblada.⁶ En España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7%, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente un 0,8% de los municipios superan los 100.000. Sin embargo, tan solo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes, mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

⁶ En una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas acerca de la calidad de los servicios públicos, el 56,2% de los ciudadanos consideraron que la Administración Pública no presta sus servicios en las mismas condiciones en una zona urbana o en una zona rural. Un 32,2% pensaban que la prestación de servicios públicos se producía con las mismas

	Número de municipios	%	Número de habitantes	%
Hasta 5.000 habitantes	6.796	83,7 %	5.988.192	12,7 %
De 5.001 a 20.000	922	11,4 %	9.034.186	19,1 %
De 20.001 a 50.000	253	3,1 %	7.499.173	15,9 %
De 50.001 a 100.000	82	1,0 %	5.857.700	12,4 %
De 100.001 a 500.000	57	0,7 %	11.186.947	23,7 %
Más de 500.000	6	0,1 %	7.624.295	16,2 %
Total	8.116		47.190.493	

Tabla núm. 1. Cifras del padrón municipal a 1 de enero de 2011. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Estas cifras ponen de manifiesto una configuración demográfica y territorial del Estado caracterizada porque la mayor parte de la población reside en zonas urbanas, aunque en un contexto territorial predominantemente rural.

En el año 1970 la población de derecho que residía en municipios de menos de 20.000 habitantes era de 15.265.975 personas sobre un total de 34.041.531 habitantes. Prácticamente el 45% de la población residía en los municipios de pequeño y mediano tamaño (menos de 20.000 habitantes), mientras que un 55,2% se encontraba radicada en los municipios que superaban los 20.000 habitantes.⁷ Hoy en día la población que reside en municipios de menos de 20.000 habitantes se mantiene prácticamente constante en términos absolutos

garantías con independencia de donde el ciudadano se hallara o residiera (Estudio 2762. Calidad de los Servicios Públicos III. 12 de mayo de 2008. CIS).

(15.022.378 habitantes), si bien en términos relativos supone el 31,8% del total de la población española actual.⁸

No obstante, es preciso incidir en que en el umbral de los municipios de hasta 20.000 habitantes son los municipios de menos de 10.000 habitantes los que han sufrido una mayor merma de población. En 1970, los 8.148 municipios de menos de 10.000 habitantes reunían una población de 11.647.672 habitantes; cifra que en el padrón de enero de 2011 se situaba en 9.903.070 habitantes. En cambio, los municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes han experimentado un incremento en su número, pasando de los 3.798.303 censados en 1970 a los 5.119.308 registrados en 2011.

La misma tendencia se produce en los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes, que contaban en 1970 con 4.111.659 habitantes, y que en el año 2011 pasaban a 7.499.173 habitantes.

Estos datos ponen de manifiesto que las poblaciones rurales han perdido población, y que por el contrario han sido las zonas urbanas durante este intervalo de tiempo las que han visto incrementado su número de habitantes.

	Número de habitantes	%	Número de municipios
Menos de 2.000	3.744.544	11,0%	6.334
De 2.001 a 10.000	7.723.128	22,7%	1.814
De 10.001 a 20.000	3.798.303	11,2%	291
De 20.001 a 50.000	4.111.659	12,1%	144
Más de 50.000	14.663.897	43,1%	72
	34.041.531	100%	8655

Tabla núm. 2. Censo de población de 1970. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Población de derecho de los municipios. Censo de 1970.

⁸ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Cifras del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011.

A la pérdida de población que paulatinamente han venido sufriendo los pequeños municipios, se unen sus dificultades para financiarse a través de recursos propios para la prestación de servicios públicos en su ámbito territorial. Las dos primeras fuentes de financiación de los municipios de menos de 5.000 habitantes son las vinculadas a transferencias corrientes (Capítulo 4) y transferencias de capital (Capítulo 7), es decir, ingresos procedentes de otras Administraciones Públicas, bien para asumir gastos corrientes, bien para destinar esos ingresos a inversiones y obras.

A partir de 5.000 habitantes la primera o segunda fuente de financiación, según los casos, son las transferencias corrientes (Capítulo 4) o los ingresos que obtienen a través de los impuestos directos (Capítulo 1). A medida que la población es mayor, las partidas de ingresos obtenidas a través de transferencias de capital (Capítulo 7) representan un menor peso porcentual sobre el total del presupuesto de ingresos.

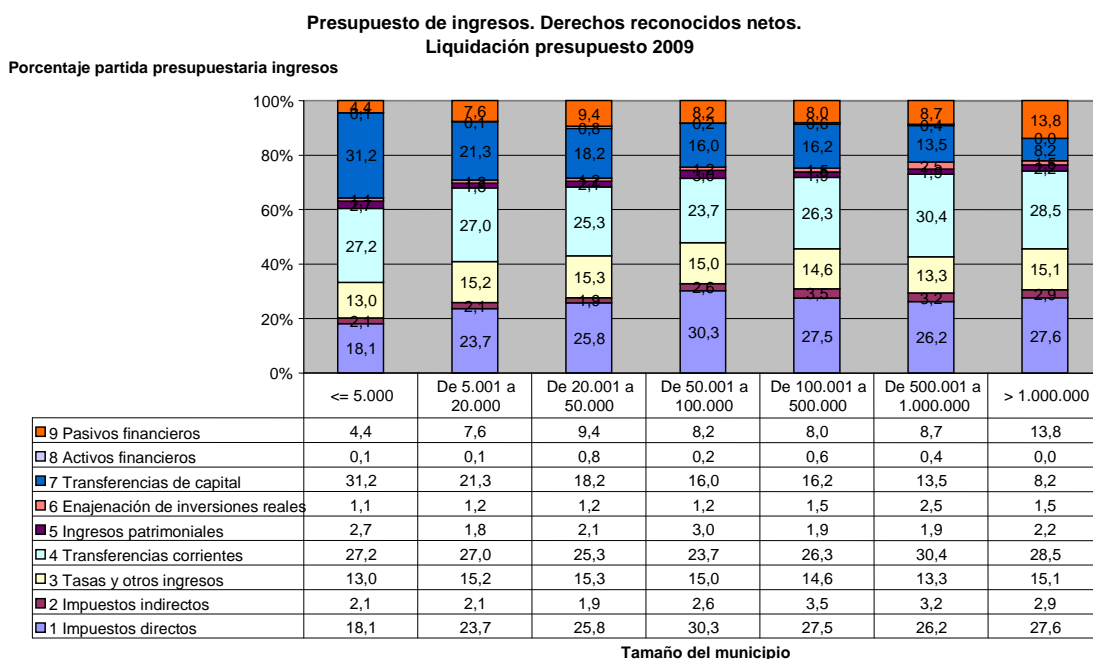


Gráfico núm. 1. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Atendiendo a los capítulos de ingresos, las variaciones que en términos porcentuales han tenido los municipios de menos de 5.000 habitantes con respecto a este apartado, entre los años 2006 y 2009, no han sido excesivamente significativas. El Capítulo 4, de transferencias corrientes, y el Capítulo 7, de transferencias de capital, son los que en mayor medida aportan a los presupuestos de estas corporaciones locales. Es preciso señalar que las aportaciones de ambos capítulos se han ido incrementado en su conjunto año tras año. Mientras que las aportaciones de ambos capítulos representaron el 46,9% del presupuesto de ingresos en el año 2006, en 2009 supusieron el 58,4% del presupuesto de ingresos de estas corporaciones municipales, destacando en este último año el peso específico que representaron las transferencias de capital con respecto al resto de los capítulos del presupuesto, ya que se situaron en un 31,2%. Esta partida presupuestaria supuso un incremento del 9,8% frente al ejercicio anterior.

**Presupuesto de ingresos. Derechos netos reconocidos.
Municipios de menos de 5.000 habs. Periodo (2006 - 2009).**

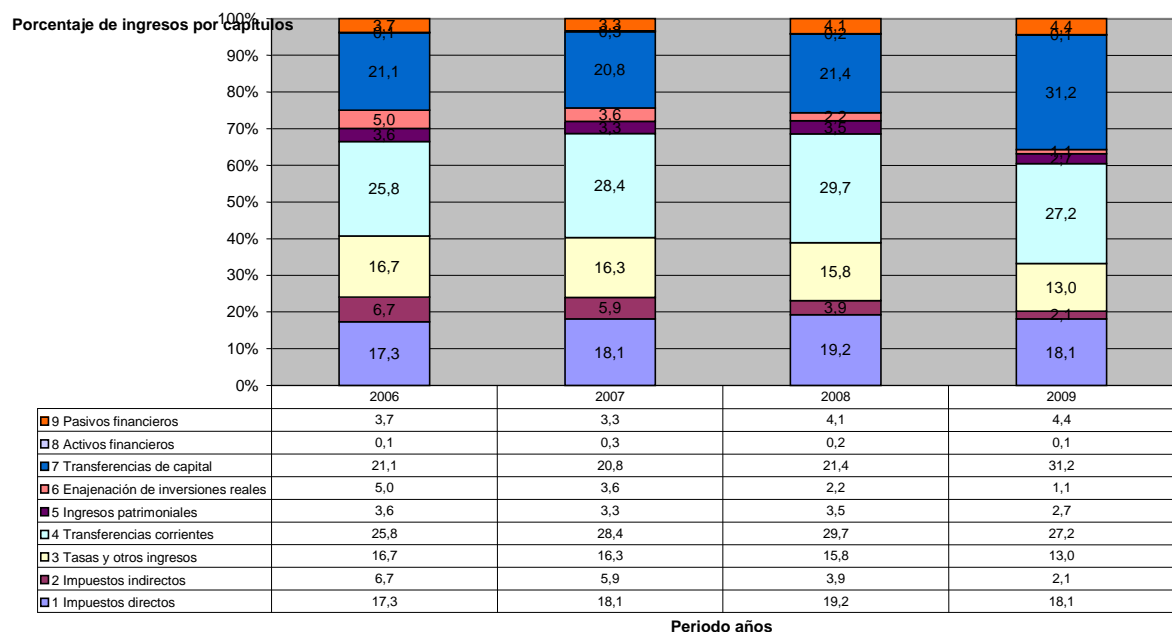


Gráfico núm. 2. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere al presupuesto de gastos de las corporaciones locales de menos de 5.000 habitantes, prácticamente la mitad de las partidas (49,4%) se destinan a la ejecución de programas de carácter social, prestaciones de carácter personal, vivienda y urbanismo. Mientras que también una parte considerable del presupuesto se halla destinada a atender los gastos de funcionamiento del Gobierno municipal y de su administración.

	Miles de euros	%
0.- Deuda Pública	235.644	2,8%
1.- Servicios de carácter general	1.721.284	20,5%
2.- Protección Civil y Seguridad Ciudadana	115.648	1,4%
3.- Seguridad, Protección y Promoción Social	720.158	8,6%
4.- Producción de Bienes Públicos de carácter Social	4.144.165	49,4%
5.- Producción de Bienes de carácter Económico	1.138.920	13,6%
6.- Regulación económica de carácter general	91.343	1,1%
7.- Regulación Económica de Sectores Productivos	122.118	1,5%
9.- Transferencias a Administraciones Públicas	96.886	1,2%

Tabla núm. 3. Presupuesto de gastos de las entidades locales de menos de 5.000 habitantes. 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Presupuesto de gastos. Clasificación funcional. Municipios de menos de 5000 hb.
Presupuestos consolidado 2009

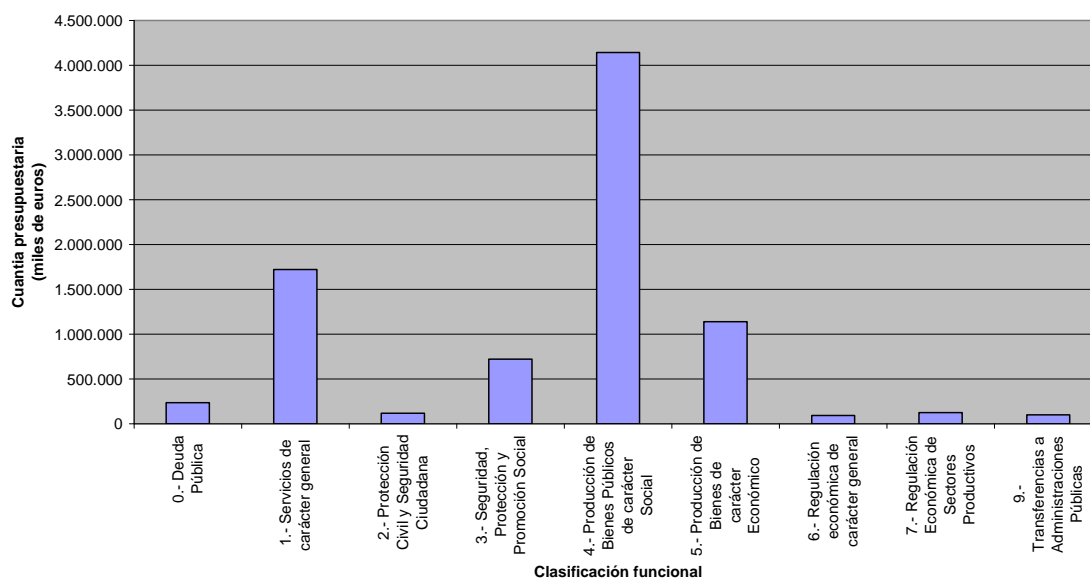


Gráfico núm. 3. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El inframunicipalismo y la dependencia de recursos, originan que solo los municipios con cierto tamaño e identidad puedan asumir competencias o funciones que garanticen la prestación eficaz de los servicios públicos a sus ciudadanos. Los municipios más pequeños se encuentran en la actualidad avocados a buscar fórmulas asociativas que les permitan la ejecución de sus planes de desarrollo o la prestación de determinados servicios. Las comarcas, las mancomunidades o las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, se convierten en los puntos de referencia y de apoyo para hacer frente a sus funciones y responsabilidades. Consecuentemente, las pequeñas entidades locales requieren integrarse en una economía de escala apropiada, tanto para una eficiente asignación de los recursos como para una prestación eficaz de los servicios.

En conclusión, el inframunicipalismo presenta la característica de generar Gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión y de recursos, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de

hecho a una instancia superior. En el caso español esta instancia suele ser la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, o la Comunidad Autónoma en el caso de las comunidades uniprovinciales, pero también nos encontramos con numerosas mancomunidades de municipios a lo largo de la geografía española. La supresión y fusión de municipios para superar esta estructura inframunicipal, aunque posible y contemplada normativamente, apenas ha sido una medida puesta en práctica.

3.3. Propuestas sobre el inframunicipalismo

3.3.1. Fusión e integración de municipios

Como se ha señalado, una de las soluciones al inframunicipalismo es la supresión de municipios y su fusión con otros. Las comunidades autónomas que tienen la competencia reconocida en esta materia no han avanzado en esta opción, antes bien, la realidad muestra que en los últimos años se ha producido un goteo de segregaciones municipales. Las razones de que la supresión y fusión municipios no haya estado nunca en la agenda política española se deben a la fuerte identidad y el vínculo de pertenencia de sus habitantes; a que son la base de la configuración del sistema de partidos español; y a haber fracasado los intentos de agrupación municipal generalizada en los últimos dos siglos.

A nivel europeo, algunos países como, entre otros, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia o Francia, han promovido políticas dirigidas a la supresión y fusión de sus entidades locales, con diferentes resultados.

Se pueden constatar dos estrategias diferenciadas de fusión de las entidades locales en Europa. La primera es la denominada “estrategia del norte de Europa”, en la que se incluyen países como Suecia, Alemania o Dinamarca. En estos países el proceso de unificación de las entidades locales se estableció de una forma obligatoria, ofreciendo a los municipios incentivos financieros

(denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial.⁹

La otra es la “estrategia del sur de Europa”, característica de países como Francia e Italia, y que se basa en el principio de cooperación voluntaria entre los municipios. La posibilidad de fusionar los municipios depende de la voluntariedad de estos. En la mayor parte de los casos, la prestación de servicios públicos por parte de los pequeños municipios exige la creación de entidades intermunicipales o supramunicipales para darles apoyo. Eso ha provocado, en no pocas ocasiones, solapamientos en el ejercicio de funciones, a la par que ineficiencias en la gestión de los recursos.¹⁰

La pérdida de la identidad colectiva de los habitantes que residen en un determinado municipio; la merma de influencia y presión que los ciudadanos puedan ejercer sobre las autoridades locales; la actitud renuente de las autoridades locales a perder poder; la distancia geográfica que puede separar a los núcleos de población destinados a fusionarse; el escaso número de servicios que pueden ser objeto de aprovechamiento en una economía de escala tras la fusión; o el hecho no contrastado aún de los efectos que genera la creación de una nueva entidad municipal, han tenido hasta la fecha un mayor peso específico que las posibles e indeterminadas ventajas de la fusión municipal.

Es posible aceptar que la integración de municipios suponga aprovechar mejor las economías de escala en la prestación de servicios públicos, o que se

⁹ Esta fusión de carácter obligatorio fue implementada en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio), en el Reino Unido en 1974 (alcanzándose una media de 170.000 habitantes por distrito o barrio), y en algunos *Länder* en Alemania a principios de los años 70, por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia (se llegó a la media de 44.000 habitantes por municipio). En el año 2007, con la voluntad de perseverar en los objetivos de una reforma territorial empezada en 1970, Dinamarca disminuyó su número de municipios a través de fusiones de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio). Cabe destacar que al mismo tiempo Dinamarca eliminó los condados y suprimió, por tanto, su segundo nivel local de Gobierno.

¹⁰ En el año 1997, Grecia se apartó de los principios de la “estrategia del sur de Europa”, que suponían el carácter de voluntariedad para aplicar la fusión de municipios, y asumió los planteamientos de la “estrategia del norte de Europa”, impulsando reformas territoriales a través de legislación vinculante (coercitiva). El número de municipios fue reducido de 5.825 a 1.034 (un 80%), con una media de 10.750 habitantes.

amplíe la capacidad de negociación y de presión del nuevo ente local surgido sobre los niveles de Gobierno superior, o que la fusión contribuya a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, los informes del Consejo de Europa no constatan que se produzca ahorro del gasto público en los procesos de agregación o fusión. Si se trata de considerar la existencia de una relación directa entre la fusión de los municipios y la minoración de los gastos, se pueden generar unas expectativas en los ciudadanos y en la propia prestación de servicios que es probable que no se satisfagan, al menos a corto plazo. En cualquier caso, los asentamientos de población seguirán siendo los mismos tengan o no la consideración jurídica de municipios, y las dificultades que ello entraña para la prestación de los servicios a los que todos los ciudadanos tienen derecho, también.

A los argumentos señalados que muestran la dificultad de los procesos de fusión municipales se unen las reticencias de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. En principio, el mantenimiento de una estructura territorial inframunicipal puede favorecer la situación de estas entidades, ya que su finalidad principal es la de prestar asistencia técnica, jurídica y de recursos a los pequeños municipios. La fusión de municipios, en el contexto competencial actual, la constitución de áreas metropolitanas o la creación de mancomunidades, pueden representar “amenazas” para la propia supervivencia de la Diputación.

De esta manera, en la actualidad, las razones contrarias a la fusión de municipios tienen un mayor peso que aquellas otras que se muestran favorables a esta medida. El sentimiento identitario y de pertenencia es probable que sea la clave que explique que los sentimientos en esta cuestión han pesado hasta ahora más que las razones de eficiencia. Se contraponen pérdidas ciertas frente a beneficios dudosos; sentimientos frente a razones. Es por ello que las posibles soluciones a los males ciertos del inframunicipalismo deban conjugar los sentimientos con la razón. Es probable que la solución pase por un discurso y una actuación encaminados a defender la igualdad de derechos en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, combinados con propuestas basadas en la eficacia que permitan mantener la identidad y la

pertenencia. En este nuevo escenario es indudable que las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares deben ser las instituciones ganadoras.

En definitiva, se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen un cierto nivel mínimo de población; en el segundo se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

3.3.2. Mancomunidades y otras figuras

El modelo de “solidaridad territorial” tradicional en España es la mancomunidad de municipios. Según los datos aportados por el Registro de Entidades Locales, existen un total de 1.025 mancomunidades municipales. Castilla y León (249 mancomunidades) y Castilla-La Mancha (136 mancomunidades) son las regiones en las que más se utiliza esta figura.¹¹

¹¹ Acceso a la base de datos del Registro de Entidades Locales. Fecha 25 de marzo de 2012. <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/all/all>

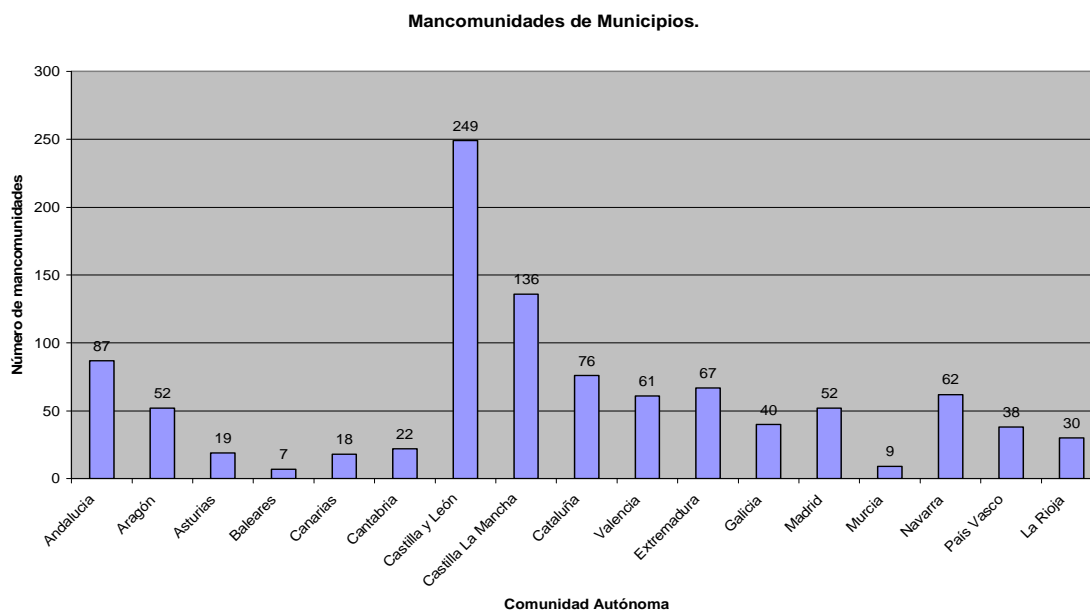


Gráfico núm. 4. Mancomunidades de Municipios en España. Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Fecha: 25 de marzo de 2012. <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/all/all>

Los autores favorables a la mancomunidad la ven como expresión voluntaria del asociacionismo municipal; como manifestación del principio de cooperación en la prestación de los servicios propios de los municipios; y como medio para que determinados servicios municipales no sean prestados por otros niveles territoriales. Pero otros ven el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial disfuncional, debido a su carácter voluntario; a que un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; a la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad; a la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad; al hecho de que no todos los municipios que forman parte de la mancomunidad están obligados a acogerse a la prestación mancomunada de los mismos servicios; a que una buena parte de las mancomunidades existentes no funcione en la práctica; y a la falta de implicación y de compromisos de algunos de los municipios que forman parte de la mancomunidad en el desarrollo de actuaciones comunes.

La creación de algunas mancomunidades viene impuesta por la necesidad de recibir determinados servicios financiados por instancias superiores, como

suele suceder en el caso de los servicios sociales. En otras ocasiones se crean las mancomunidades con el fin de prestar determinados servicios básicos a la población. La recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos constituye el servicio en mayor medida prestado por diferentes mancomunidades. Al menos 490 mancomunidades disponen, entre otros, de este servicio público. Los servicios de abastecimiento de aguas, el fomento del turismo o las actividades culturales, también constituyen un núcleo importante de servicios acometidos por este tipo de agrupación municipal. Por último, podemos encontrar mancomunidades creadas con los más variados fines, desde mataderos hasta guarderías infantiles, pasando por extinción de incendios.

La realidad es que las mancomunidades muestran, en general, una baja actividad, existiendo muchas que apenas funcionan. La explicación de fondo de su proliferación se debe a la deficiente regulación de la distribución competencial entre los pequeños municipios y las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, singularmente los de pequeña población. Esto hace que deba replantearse su figura, ya que no han resuelto el problema del inframunicipalismo y han generado unos costes añadidos a los entes locales obligatorios.

La mayor parte de las mancomunidades se encuentran integradas por municipios deficitarios, por lo que se trasladan sus déficits a un espacio territorial algo más amplio. De esta manera, el nacimiento de la mancomunidad se encontraría desde su origen hipotecado por una falta de recursos, con lo que la provincia/isla ha de asumir la responsabilidad de colaborar no solo con los municipios, sino también con las mancomunidades, para garantizar una prestación mínima y eficaz de los servicios.

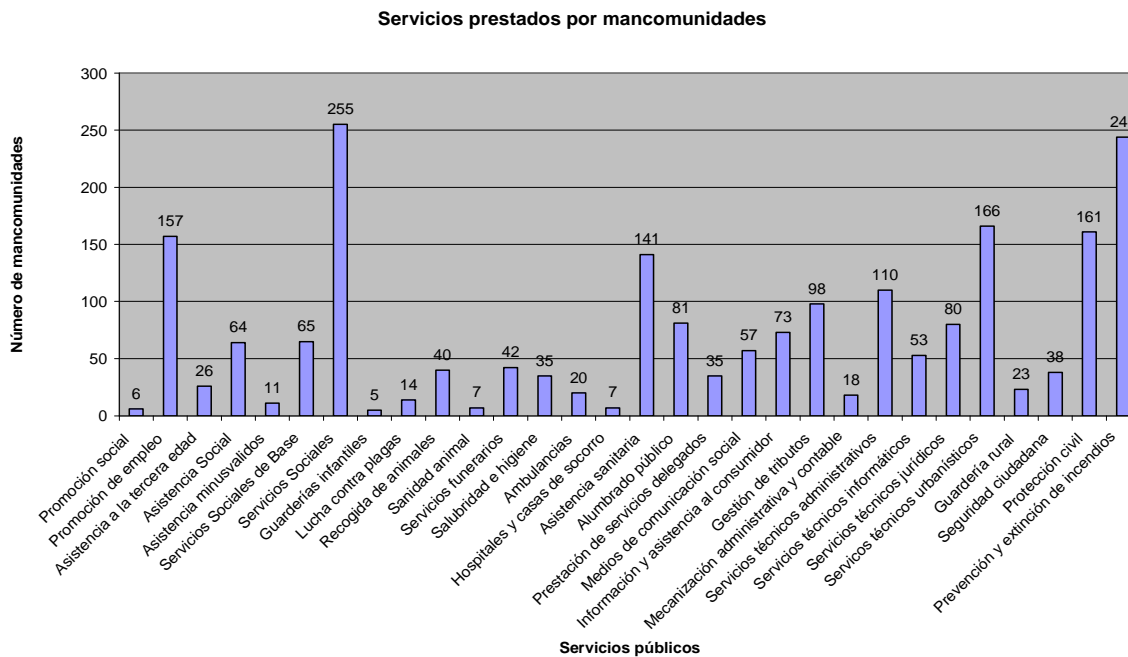


Gráfico núm. 5. Actividades y servicios. Mancomunidades de municipios en España. Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Registro de Entidades Locales.

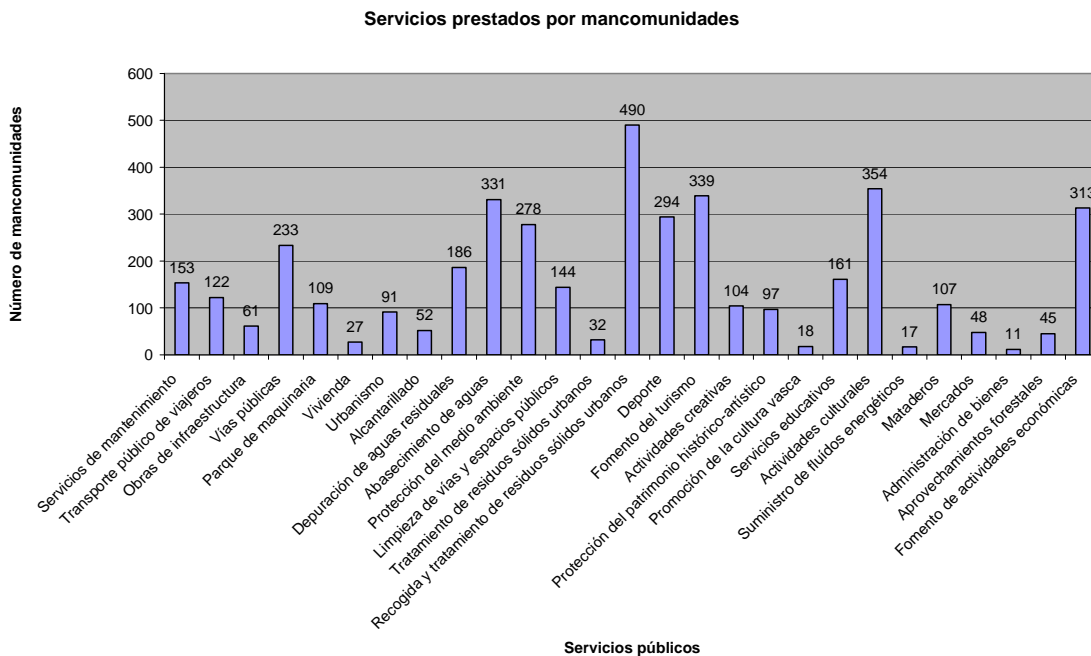


Gráfico núm. 6. Actividades y servicios. Mancomunidades de municipios en España. Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Registro de Entidades Locales.

El asociacionismo municipal no acaba en la mancomunidad, ya que algunas comunidades autónomas prevén la creación de comarcas, áreas o entidades metropolitanas, y otras agrupaciones de municipios limítrofes de constitución voluntaria o forzosa. Así, existen 81 comarcas, la mayor parte de ellas concentradas en Aragón (32) y Cataluña (41). La figura del área metropolitana tampoco se ha extendido demasiado, ya que en la actualidad únicamente existen tres áreas metropolitanas, el área metropolitana de Barcelona y dos entidades metropolitanas en la ciudad de Valencia, una destinada a la prestación de servicios hidráulicos y la otra al tratamiento de residuos. Finalmente, bajo la condición de otras agrupaciones existen un total de 17, fundamentalmente en Castilla y León, que cuenta con 13 agrupaciones. El resultado final puede llegar a ser el de una planta territorial muy diversa y disfuncional.

La identificación entre municipio como núcleo democrático y como centro de prestación de servicios, conduce en los pequeños ayuntamientos a buscar una masa crítica con la que garantizar un mínimo de servicios a su población. El logro supone la pérdida de la capacidad de decisión plena sobre los asuntos municipales. En el caso de las mancomunidades, la ganancia se llega a concretar en la prestación, en general, de un servicio que de otra forma no sería posible realizar con los medios municipales.

La realidad actual muestra un alcance muy limitado de los servicios que prestan las mancomunidades, al centrarse principalmente en el abastecimiento de agua y en la recogida y tratamiento de residuos. Es habitual que en muchos casos la correcta gestión de ambos servicios precise de un ámbito superior al de la mancomunidad, especialmente el primero de ellos. Además, en la prestación de dichos servicios concurren con las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, y las comunidades autónomas respectivas.

El mantenimiento de las mancomunidades se contradice con el posible fortalecimiento de las diputaciones, por ello la revisión de las competencias obligatorias de los pequeños municipios y su posible traspaso a las diputaciones debería acompañarse de la supresión de las mancomunidades.

Las áreas metropolitanas, en general, no suelen afectar a los pequeños municipios, ya que el entorno de las grandes ciudades se caracteriza por ser conurbaciones de gran población. En caso de que afectasen, lo habitual es que se haya diluido la personalidad de las antiguas comunidades municipales que se encontraban en su momento a cierta distancia del núcleo principal. En este caso el problema principal será la representación del pequeño municipio en el área metropolitana, que, lógicamente, será muy reducida.

Las comarcas, como se ha visto, se encuentran fundamentalmente en dos comunidades autónomas, y las competencias que tienen asignadas reducen las de las diputaciones. Al ser su creación un acto de voluntad de las comunidades autónomas, no se incluyen entre las entidades voluntariamente constituidas por los municipios. Su existencia plantea problemas de concurrencia competencial con las mancomunidades y, en su caso, con las áreas metropolitanas. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, una mejor articulación de las comarcas con las diputaciones en los aspectos de planificación territorial, y que las comarcas asumieran la prestación de los servicios supramunicipales, en la misma línea que se señala a continuación para las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

3.3.3. La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

La provincia, además de la isla, es la única entidad de carácter supramunicipal reconocida explícitamente en el texto constitucional. Su permanencia en los dos últimos siglos ha hecho que su demarcación sea generalizadamente una realidad identificable y diferenciable por sus habitantes. La provincia es la base de la formación de las comunidades autónomas, y su legitimación descansa en la representación de los intereses de la provincia y en la asistencia técnica y financiera que presta a los municipios, especialmente a los más pequeños. Desde la perspectiva amplia que se está manejando, constituye un espacio

territorial idóneo para la planificación territorial, la creación de redes relacionales, y para garantizar el derecho al acceso a los servicios y prestaciones públicas de los ciudadanos, especialmente de los que habitan en los pequeños núcleos de población.

La debilidad de las mancomunidades y el hecho de que su actividad sea limitada desde la perspectiva de las competencias municipales, hacen que las diputaciones también deban prestarles asistencia técnica y apoyo.¹²

El legislador ha determinado las funciones que las diputaciones provinciales pueden asumir, aunque no se haya explicitado un listado de competencias propias.¹³ De esta manera, su actividad es el resultado de la tradición, de las demandas concretas y, especialmente, de las relaciones de poder que mantienen con los otros niveles de Gobierno u otras formas asociativas municipales que actúan en su territorio.

El desarrollo y consolidación del Estado autonómico ha relegado a la Diputación a un papel marginal en el sistema institucional español, a la vez que muestra una escasa visibilidad para los ciudadanos, lo que incide y repercute en la propia legitimidad de su existencia. En no pocas ocasiones se puede considerar que el hecho de que los partidos sitúen en ellas a parte de sus élites y clientelas locales domina claramente sobre su función de apoyo a los ayuntamientos. Esta situación contribuye a su ineficiencia y, lo que es más grave, a la pérdida de legitimidad.

¹² La actual crisis económica y financiera ha provocado y estimulado un debate acerca de la supresión o no de las diputaciones provinciales, pero no de los cabildos y consejos insulares, único referente histórico del que tradicionalmente se han valido los municipios para garantizar la prestación de sus servicios. Sin embargo, este planteamiento no se ha observado respecto a las mancomunidades de municipios, muchas de ellas con escaso papel y actividad, y con las comarcas, de escasa tradición histórica como elemento institucional y administrativo en la vertebración territorial del Estado.

¹³ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, confiere a la Diputación Provincial, al Cabildo y al Consejo Insular las competencias para: coordinar los servicios municipales; prestar asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios; garantizar la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; cooperar en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial; fomentar los intereses peculiares de la provincia.

Si se mide la fortaleza institucional de las entidades territoriales por su presupuesto, este representa en las diputaciones de régimen común el 8% del conjunto total del presupuesto gestionado por las entidades locales. Esta cifra pone de manifiesto aún más la debilidad de las diputaciones frente a los ayuntamientos, que gestionan el 71% del presupuesto local.

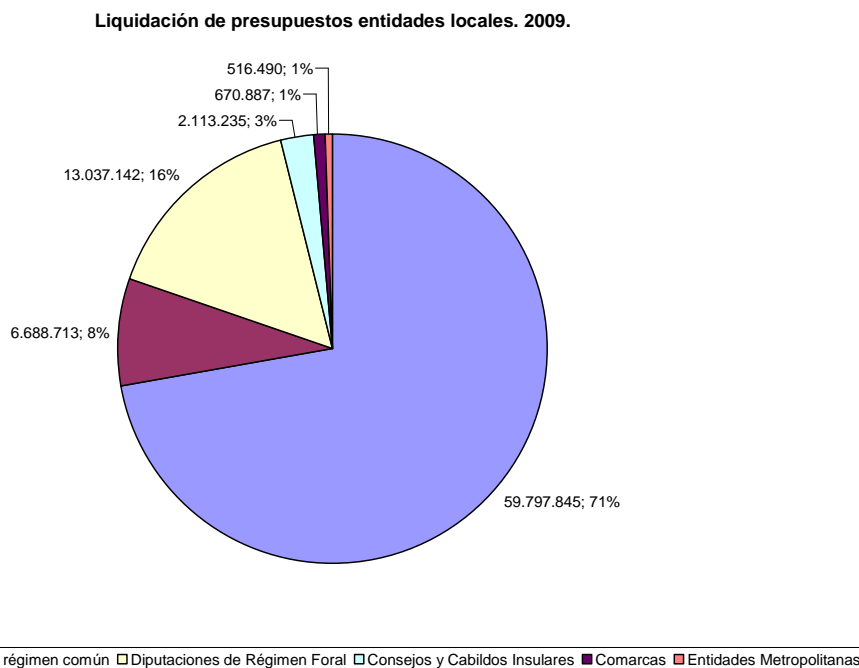


Gráfico núm. 7. Liquidación del presupuesto entidades locales 2009. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

La realidad descrita sirve de fundamento a algunas posiciones políticas y sociales para proponer la eliminación de este nivel de Administración local, y atribuir sus funciones a las Administraciones autonómicas. Esta solución no resuelve por sí misma el problema del inframunicipalismo y requiere de otras medidas como la fusión de municipios, la potenciación de las mancomunidades o la creación de nuevas demarcaciones territoriales que permitan prestar eficazmente los servicios en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La eliminación de las diputaciones provinciales supondría la extracción de las competencias locales a un ámbito de poder que no es local, la Comunidad Autónoma, y en el que el engarce de la representación política municipal no

está previsto y sería difícil de establecer. Cabe contraargumentar que en las comunidades autónomas uniprovinciales el interés de la provincia se ha subsumido en la Comunidad Autónoma, y que han desaparecido las diputaciones provinciales, al asumir sus funciones los órganos de gobierno y de representación de las comunidades autónomas. Sin embargo, esta solución cabe en la Constitución y responde al principio de economía, y no se puede decir lo mismo de la eliminación o vaciamiento del interés provincial.

La colaboración entre Diputación, Cabildo o Consejo y Ayuntamiento, permite que el despliegue y la ejecución de las políticas y de los programas públicos municipales se produzca desde la misma esfera de poder, el nivel local, por lo que no quedan condicionados por los criterios marcados desde un nivel territorial distinto, el nivel autonómico o el estatal, preservándose de esta manera el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente.¹⁴

Como se ha señalado, el inframunicipalismo en España requiere la existencia de un nivel superior de Gobierno que garantice el derecho de sus habitantes a recibir los servicios públicos en condiciones de igualdad. La Diputación Provincial, al igual que el Cabildo y el Consejo Insular, se convierte en el referente idóneo para asumir este papel y responsabilidad, no solo porque garantiza el principio de autonomía local, sino porque gobierna un espacio de referencia territorial que resulta idóneo para numerosas políticas territoriales. Su supresión y la creación de otro nivel territorial, o el fortalecimiento de las mancomunidades o comarcas, son soluciones que establecen aparatos organizativos más numerosos y, por tanto, más costosos. Además, presentan una dimensión insuficiente desde el punto de vista de la planificación, de las políticas que inciden en el territorio y de la prestación de los principales servicios.

La solución al inframunicipalismo pasa por una decidida apuesta por el fortalecimiento institucional de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Esto requiere la provisión adecuada de los recursos

¹⁴ Artículo 140. “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”. Artículo 141. “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia...”.

económicos, materiales y humanos precisos para responsabilizarse y asumir las nuevas competencias que provengan de los pequeños municipios. Sin embargo, esto no debe significar que la actividad de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares deba de circunscribirse exclusivamente a una función meramente auxiliar y de apoyo a los pequeños municipios, sino que su papel ha de ser más proactivo. En el marco de una visión integrada del territorio y de la población de la provincia, la Diputación, al igual que el Cabildo y el Consejo, ha de responsabilizarse de diseñar y desarrollar políticas públicas que garanticen la cohesión y vertebración de toda la provincia, de forma que se garantice a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos. Esta responsabilidad exige a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular trabajar en red, comprometer a las corporaciones municipales y ejercer un liderazgo sobre ellas.

La naturaleza de los servicios públicos prestados por la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular ha de ser variable. No se trata de prestar en todo el territorio los mismos servicios o de ejercer sobre el mismo idénticas competencias, sino de determinar en función de la naturaleza del servicio, del programa o de las características de los municipios, el espacio o nivel administrativo más adecuado para su prestación en aplicación del principio de subsidiariedad. Donde los servicios locales no puedan ser prestados de manera adecuada por los municipios o las actuales mancomunidades, dichos servicios deberían ser competencia de la Diputación Provincial o del Cabildo o Consejo Insular.

En definitiva, se trata de convertir a las diputaciones en el marco organizativo y prestacional para la realización de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menor población. Para ello es necesario establecer el umbral de población de los municipios a los que sería de aplicación esta medida. El techo podría fijarse en 20.000 habitantes, lo que no implica que los municipios de mayor población no puedan recurrir a la Diputación Provincial, el Cabildo o el Consejo Insular (planificación y ordenación territorial, servicios metropolitanos o supramunicipales, por ejemplo). De esta manera, se obligaría a los municipios afectados, dadas unas circunstancias tasadas en la ley, a que la prestación de

determinados servicios obligatorios pase del ámbito municipal al provincial/insular. Las objeciones planteadas desde la defensa de la autonomía local pueden superarse, ya que nos encontramos en la esfera de la Administración local. Quedaría la cuestión de las comunidades uniprovinciales, a las que habría que dar un tratamiento específico.

Se trataría de ampliar el artículo 26 LRBRL incluyendo el encargo de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, mediante la financiación correspondiente, de la prestación de ciertos servicios obligatorios en determinadas áreas a nivel provincial/insular o infraprovincial, cuando se produzcan determinadas circunstancias, como pueden ser la inadecuación actual de las referidas prestaciones, la no sostenibilidad de las mismas en el plano financiero o de otro tipo, etc.

Las soluciones que se proponen suponen cambiar el concepto de reordenación local. Se pasaría del actual derecho voluntario de asociación de municipios a medidas de carácter obligatorio. Como sabemos, la primera vía ha fracasado en la reordenación local en España y en los países de nuestro entorno. La atribución por vía de sustitución de los ayuntamientos a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares para la realización o prestación de ciertos servicios obligatorios, hace que no sea necesario adoptar la fusión generalizada de los pequeños municipios y permite el mantenimiento de los municipios cumpliendo unas obligaciones mínimas, especialmente de carácter político. La intervención de las comunidades autónomas como coordinadoras de los procesos de reordenación local aporta equilibrio a los mismos.

3.3.4. La ordenación del espacio local

Las fórmulas señaladas para superar el inframunicipalismo y la escasa capacidad de gestión de las entidades locales, no cierran otras posibilidades de actuación que se encuentran reconocidas al Estado y a las comunidades

autónomas para adecuar la estructura y la ordenación de los municipios en el territorio.¹⁵

Hay dos líneas básicas para actuar en este terreno: la primera es la fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios. La segunda, los estímulos para avanzar hacia un mapa local más racional. En el primer caso, la solución no pasa por fijar condiciones para la creación de nuevos municipios, que siempre han resultado en la práctica una farsa (especialmente la necesidad de la solvencia económica y fiscal de los nuevos municipios, un hecho siempre manipulado en los informes), sino por la prohibición estricta de creación de nuevos municipios, salvo por razones de interés general, y, aun en este caso, fijando un techo poblacional suficientemente alto para evitar abusos. Las dos medidas podrían llevarse a cabo de la siguiente forma:

- Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
- Para que esa apreciación pueda producirse, el nuevo municipio, así como todos los resultantes de la alteración (incluido el matriz del que se segrega el territorio), no pueden tener menos de 20.000 habitantes.¹⁶
- Habría que mantener las condiciones de que no se fragmenten núcleos de población existentes y de que un estudio garantice la viabilidad económica y fiscal del nuevo municipio, así como el mantenimiento del nivel de los servicios locales existentes.

Con estas condiciones se frenaría el aumento del número de municipios.

¹⁵ Conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde al Estado el dictado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, mientras que a las comunidades autónomas corresponde su desarrollo. Particularmente, corresponden a las comunidades autónomas la creación, supresión y alteración de los términos municipales, si bien se reserva el Estado la regulación de las condiciones básicas que han de regir dichas actuaciones.

¹⁶ No debe olvidarse que, por ejemplo, después de las reformas municipales, en Inglaterra y en Suecia, la población media de los municipios es de unos 100.000 habitantes en el primer caso y de más de 40.000 en el segundo, mientras que en España es de unos 5.500 habitantes por término medio.

La segunda de las medidas consiste en la racionalización del espacio local. El Estado o, en su caso, las comunidades autónomas, podrían condicionar el otorgamiento de subvenciones para inversiones, e incluso los incrementos de la participación de los municipios en sus presupuestos, al traspaso de las competencias de los municipios pequeños a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

A la vez, la Comunidad Autónoma debería establecer una zonificación territorial infraprovincial estable, teniendo en cuenta que cada zona debería tener un tamaño medio que contemplase la superficie y el número de ciudadanos en el territorio para hacer operativa la prestación de los servicios autonómicos y provinciales/insulares. Así, esta zonificación sería la preferente para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas en el territorio y para facilitar la prestación de los distintos servicios provinciales. Los criterios de delimitación de la demarcación de tales agrupaciones deberían fijarse por las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, de forma consensuada.

La carencia de una zonificación uniforme para la prestación de servicios, supone la existencia de demarcaciones territoriales diferentes para cada uno de los servicios que se prestan desde las diferentes Administraciones Públicas, e incluso desde una misma Administración Pública. Esto implica la falta de coordinación entre políticas públicas y, lo que es más importante, la dislocación de la vida de los ciudadanos que viven en un municipio, al tener como referentes de prestación de servicios a distintos centros territoriales.

La zonificación supramunicipal debe atender a criterios geográficos, históricos, culturales, económicos, de proximidad temporal y no solo física. La zonificación facilitaría la ejecución y coordinación de las distintas políticas llevadas por los entes territoriales supramunicipales. Siguiendo la Estrategia Territorial Europea (ETE), se trata de lograr un desarrollo sostenible desde las diversas políticas que inciden en el territorio. En particular, es precisa la coordinación de las políticas de medio ambiente, transporte, nuevas tecnologías, políticas de I+D+i,

agricultura, políticas sociales y regionales y de patrimonio cultural, que son las materias más relevantes para el desarrollo territorial.

Para llevar a cabo los procesos de zonificación y, en consecuencia, de ordenación del territorio, se ha de contar principalmente con dos tipos de instrumentos: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria; y financieros y presupuestarios, dirigidos a fomentar la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios como por los organismos provinciales/insulares y la Administración autonómica.

3.4. Conclusiones

Planteamiento

1. El inframunicipalismo hace inviable el principio de autonomía municipal para una gran parte de nuestros municipios. El ejercicio de esta autonomía solo es posible en la medida en que estos dispongan de los recursos precisos para asumir y cumplir con las competencias y funciones que tienen encomendadas. Sin ellos no es posible garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos en el territorio nacional.
2. La solución referencial de la Constitución de colaboración con los municipios, la Diputación Provincial, Consejo o Cabildo Insular, no se ha considerado realmente como una solución al inframunicipalismo.

Cohesión territorial

3. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad, la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un

acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren.

4. El problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, para considerarse desde el derecho al buen gobierno de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de una manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo deben garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio.
5. El enfoque de la cohesión territorial implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos. Esto supone reconocer los aspectos históricos y culturales asociados a dicha identidad. De esta manera, es posible diferenciar entre la preservación de dicha identidad y la búsqueda de una distribución y gestión del poder en el territorio más eficaz. La clave de coherencia entre ambos aspectos será garantizar la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos. Este es el objetivo a alcanzar y no cualquier otra consideración.

Planificación estratégica

6. La necesidad de hacer efectivos los principios de desarrollo, equilibrio y cohesión territorial, exige un planteamiento que supera la escala geográfica y espacial municipal. De esta manera, el desarrollo económico y territorial debe situarse en un ámbito amplio de carácter supramunicipal.
7. La provincia/isla aparece como un ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social, en el marco de una planificación estratégica articulada con la Comunidad Autónoma y las grandes ciudades. Además, la Diputación, Cabildo o Consejo Insular, sería la institución adecuada para promover y liderar las redes que articulasen las ciudades

medias y grandes con los pequeños municipios rurales, con el fin de garantizar la cohesión social y territorial, el derecho de acceso a las actividades y servicios públicos, y la identidad territorial de la población de los pequeños municipios.

Municipio relacional

8. La naturaleza política del Gobierno local se fundamenta en la legitimidad que le otorga la elección directa de sus representantes locales por los ciudadanos, no solo para que dirijan la Administración, sino, fundamentalmente, para que resuelvan los problemas que tiene la comunidad. Esta finalidad refuerza el contenido político del ente local, y potencia la creación de una serie de redes de relación y actuaciones que a veces tienen escasa conexión con las competencias atribuidas formalmente a una Administración local concreta.
9. La naturaleza local es relacional, no por imperativo de la norma, sino como resultado del modelo político de vertebración territorial y de distribución del poder en el territorio. Esa naturaleza relacional no proviene esencialmente de la necesidad de contactar con los “entes mayores”, porque de ellos proviene su marco regulador y competencial y una parte de su financiación, sino porque estos se relacionan políticamente con los poderes locales con el fin de que las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos sean viables.
10. Las soluciones organizativas y políticas al problema del inframunicipalismo deben verse desde la perspectiva del ciudadano. El modelo relacional e intergubernamental pone el énfasis en las redes de actuación, y no principalmente en los aspectos normativos y de ordenación formal del territorio.
11. La naturaleza política de la actividad de las diputaciones, cabildos o consejos insulares, casa mal con el sistema actual de elección indirecta de los representantes de la provincia. Esta situación se vería más comprometida en el caso de que las diputaciones, cabildos o consejos insulares vieran reforzado su poder, si se toma como referencia la

legitimidad. El actual desequilibrio político entre las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, debilita la posición de las primeras frente a estos, especialmente los de gran población, y las comunidades autónomas. Este debilitamiento, claro es, no es fundamentalmente de naturaleza normativa o competencial, sino política.

Prestación de servicios

12. La legitimación de la acción pública en los municipios se encuentra determinada por la capacidad de que disponen para desarrollar sus programas de gobierno y la prestación de sus servicios públicos. Ocurre, no obstante, que esa legitimación está condicionada en los pequeños municipios por su escasa densidad de población, por la ausencia de recursos financieros y técnicos, por la falta de capacitación o de disponibilidad de recursos humanos, y por su débil posición en las redes de políticas.

13. El reconocimiento de las competencias demandadas en su momento en el pacto local quedaría sujeto a las posibilidades de financiación para su ejercicio. La solución pasaría por la eliminación de las duplicidades existentes con las comunidades autónomas y la atribución de la responsabilidad de la gestión de los servicios y actividades, con carácter general, a los ayuntamientos. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar seriamente en las soluciones cooperativas entre la Administración autonómica y la local, mediante la creación de órganos y organismos conjuntos, en aquellos casos donde no quepa la solución de la atribución clara de una competencia a un solo nivel territorial. Así, por ejemplo, deben fusionarse los organismos, agencias, sociedades mercantiles, fundaciones y similares autonómicas, locales, y, en su caso estatales, y debe establecerse que en sus órganos de gobierno y representación participen conjuntamente las Administraciones que realizan tareas similares. A esta solución solo debe llegarse cuando no quepa,

después de un estudio bien fundamentado, la alternativa de la supresión del ente correspondiente.

14. La solución de las duplicidades también pasa por clarificar las competencias establecidas en los artículos 25 y 26 LRBRL, y realizar una serie de ajustes en el actual texto normativo, entre otros, los siguientes:

- a. Cambiar la expresión “en todo caso” del artículo 25.2, al referirse al listado de competencias que el municipio ejercerá, por “solo”.
- b. Exigir la correspondiente memoria económica con informe de la Dirección General competente en materia local de la Administración General del Estado.
- c. Establecer reglas incentivadoras para la fusión de pequeños municipios a la hora de prestar servicios.
- d. Aclarar en el artículo 27 que la delegación implica transferir la financiación suficiente, haciendo referencia a que en el caso de los convenios o la creación de entes conjuntos (consorcios, fundaciones...) se considerará la misma regla.
- e. Suprimir el artículo 28 LRBRL.
- f. Vincular el artículo 86 LRBRL con la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- g. Condicionar la cláusula general por la que se reconozca la competencia de los municipios para intervenir, dentro del ámbito de la ley, en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad o Administración Pública, así como para realizar, en su ámbito territorial, actividades complementarias de las propias de las otras Administraciones Públicas, a la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- h. Determinar que las leyes sectoriales estatales o autonómicas que atribuyan competencias a los entes locales deban basarse, entre otros aspectos, en un juicio de idoneidad basado en los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera; y respetando el principio de suficiencia financiera.

15. Es preciso revisar el artículo 26 LRBRL, en el sentido de que la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos a los pequeños municipios debe ir acompañada del encargo de la Comunidad Autónoma a las diputaciones para su prestación mediante la financiación correspondiente.
16. Las soluciones que se proponen en la actualidad para lograr esa eficiencia pasan principalmente por la fusión de municipios, cuyos intentos han fracasado en los dos últimos siglos. Teniendo en cuenta esta realidad, resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular, manteniendo al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Naturalmente esto conllevaría la eliminación de las mancomunidades y la integración de los consorcios existentes en el nivel provincial/insular. Quedaría la cuestión de las comarcas en las comunidades autónomas en las que están implantadas. En este caso se trataría de estudiar en detalle la naturaleza y el origen de sus competencias. El modelo se cerraría con la elección directa de los representantes provinciales, lo que es probable que ayudara a resolver la posible colisión entre las diputaciones provinciales y las comarcas.

Diagnóstico

Uniformismo

17. La realidad actual muestra que la autonomía local, y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla, no han servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución de 1978. Tampoco han servido para potenciar la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las muy incrementadas y variadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla tanto en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del *statu quo*, como en la defensa más acérrima que desde un

punto de vista normativo se ha realizado para tratar de manera uniforme las diferentes y diversas situaciones que definen la realidad local española.

Fragmentación y financiación

18. En España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7%, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente un 0,8% de los municipios superan los 100.000. Sin embargo, tan solo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes, mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

19. A la pérdida de población que paulatinamente han venido sufriendo los pequeños municipios, se unen sus dificultades para financiarse a través de recursos propios para la prestación de servicios públicos en su ámbito territorial. Las dos primeras fuentes de financiación de los municipios de menos de 5.000 habitantes son las vinculadas a transferencias corrientes (Capítulo 4) y transferencias de capital (Capítulo 7), es decir, ingresos procedentes de otras Administraciones Públicas, bien para asumir gastos corrientes, bien para destinar esos ingresos a inversiones y obras.

20. El inframunicipalismo y la dependencia de recursos hacen que solo los municipios con cierto tamaño e identidad puedan asumir competencias o funciones que garanticen la prestación eficaz de los servicios públicos a sus ciudadanos. Los municipios más pequeños se encuentran en la actualidad avocados a buscar fórmulas asociativas que les permitan la ejecución de sus planes de desarrollo o la prestación de determinados servicios.

21. El inframunicipalismo presenta la característica de generar Gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión y de recursos, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de hecho a una instancia superior.

Propuestas sobre el inframunicipalismo

Fusión e integración de municipios

22. Las razones de que la supresión y fusión de municipios no hayan estado nunca en la agenda política española, se deben a la fuerte identidad y al vínculo de pertenencia de sus habitantes; a que son la base de la configuración del sistema de partidos español; y a haber fracasado los intentos de agrupación municipal generalizada en los últimos dos siglos.

23. La pérdida de la identidad colectiva de los habitantes que residen en un determinado municipio; la merma de influencia y presión que los ciudadanos puedan ejercer sobre las autoridades locales; la actitud renuente de las autoridades locales a perder poder; la distancia geográfica que puede separar a los núcleos de población destinados a fusionarse; el escaso número de servicios que pueden ser objeto de aprovechamiento en una economía de escala tras la fusión; o el hecho no contrastado aún de los efectos que genera la creación de una nueva entidad municipal, han tenido hasta la fecha un mayor peso específico que las posibles e indeterminadas ventajas de la fusión municipal.

24. Si se trata de considerar la existencia de una relación directa entre la fusión de los municipios y la minoración de los gastos, se pueden generar unas expectativas en los ciudadanos y en la propia prestación de servicios que es probable que no se satisfagan, al menos a corto plazo.

25. La fusión de municipios, en el contexto competencial actual, la constitución de áreas metropolitanas o la creación de mancomunidades, pueden representar “amenazas” para la propia supervivencia de la Diputación.

26. Es probable que la solución pase por un discurso y una actuación encaminados a defender la igualdad de derechos en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, combinados con propuestas basadas en la eficacia, que permitan mantener la identidad y la pertenencia. En este

nuevo escenario es indudable que las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, deben ser las instituciones ganadoras.

27. En definitiva, se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen un cierto nivel mínimo de población; en el segundo se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

Mancomunidades y otras figuras

28. Los autores favorables a la mancomunidad la ven como expresión voluntaria del asociacionismo municipal; como manifestación del principio de cooperación en la prestación de los servicios propios de los municipios; y como medio para que determinados servicios municipales no sean prestados por otros niveles territoriales. Pero otros ven el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial disfuncional, debido a su carácter voluntario; a que un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; a la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad; a la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad; al hecho de que no todos los municipios que forman parte de la mancomunidad están obligados a acogerse a la prestación mancomunada de los mismos servicios; a que una buena parte de las mancomunidades existentes no funcione en la práctica; y a la falta de implicación y de compromisos de algunos de los municipios que forman parte de la mancomunidad en el desarrollo de actuaciones comunes.

29. La creación de algunas mancomunidades viene impuesta por la necesidad de recibir determinados servicios financiados por instancias superiores, como suele suceder en el caso de los servicios sociales. En otras ocasiones se crean las mancomunidades con el fin de prestar determinados servicios básicos a la población. La recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos constituye el servicio en mayor medida prestado por diferentes mancomunidades.
30. La realidad es que las mancomunidades muestran, en general, una baja actividad, existiendo muchas que apenas funcionan. La explicación de fondo de su proliferación se debe a la deficiente regulación de la distribución competencial entre los pequeños municipios y las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, singularmente los de pequeña población. Esto hace que deba replantearse su figura, ya que no han resuelto el problema del inframunicipalismo y han generado unos costes añadidos a los entes locales obligatorios.
31. La mayor parte de las mancomunidades se encuentran integradas por municipios deficitarios, por lo que se trasladan sus déficits a un espacio territorial algo más amplio. De esta manera, el nacimiento de la mancomunidad se encontraría desde su origen hipotecado por falta de recursos, con lo que la provincia/isla ha de asumir la responsabilidad de colaborar no solo con los municipios, sino también con las mancomunidades, para garantizar una prestación mínima y eficaz de los servicios.
32. La realidad actual muestra un alcance muy limitado de los servicios que prestan las mancomunidades, al centrarse principalmente en el abastecimiento de agua y en la recogida y tratamiento de residuos. Es habitual que en muchos casos la correcta gestión de ambos servicios precise de un ámbito superior al de la mancomunidad, especialmente el primero de ellos. Además, en la prestación de dichos servicios concurren con las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, y las comunidades autónomas respectivas. Esto implicaría la revisión de las

leyes comarcales. Esta solución mejoraría la actual legitimidad de las comarcas, para lo que en las diputaciones sería preciso que se produjera la elección directa de sus representantes.

33. Las comarcas se encuentran fundamentalmente en dos comunidades autónomas, y las competencias que tienen asignadas reducen las de las diputaciones. Su existencia plantea problemas de concurrencia competencial con las mancomunidades y, en su caso, con las áreas metropolitanas. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, una mejor articulación de las comarcas con las diputaciones en los aspectos de planificación territorial, y que las comarcas asumieran la prestación de los servicios supramunicipales, en la misma línea que se señala para las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

34. Desde una perspectiva amplia, constituyen un espacio territorial idóneo para la planificación territorial, la creación de redes relacionales, y para garantizar el derecho al acceso a los servicios y prestaciones públicas de los ciudadanos, especialmente de los que habitan en los pequeños núcleos de población.
35. El desarrollo y consolidación del Estado autonómico ha relegado a la Diputación a un papel marginal en el sistema institucional español, a la vez que muestra una escasa visibilidad para los ciudadanos, lo que incide y repercute en la propia legitimidad de su existencia. En no pocas ocasiones se puede considerar que el hecho de que los partidos sitúen en ellas a parte de sus élites y clientelas locales domina claramente sobre su función de apoyo a los ayuntamientos. Esta situación contribuye a su ineficiencia y, lo que es más grave, a la pérdida de legitimidad.

36. Si se mide la fortaleza institucional de las entidades territoriales por su presupuesto, este representa en las diputaciones de régimen común el 8% del conjunto total del presupuesto gestionado por las entidades locales. Esta cifra pone de manifiesto aún más la debilidad de las diputaciones frente a los ayuntamientos, que gestionan el 71% del presupuesto local.
37. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, la articulación de las comarcas con las diputaciones, de modo que se constituyeran en demarcaciones para la prestación de las competencias provinciales/insulares, que necesariamente deberían verse incrementadas con las atribuidas a las comarcas.
38. La eliminación de las diputaciones provinciales supondría la extracción de las competencias locales a un ámbito de poder que no es local, la Comunidad Autónoma, y en el que el engarce de la representación política municipal no está previsto y sería difícil de establecer.
39. La Diputación Provincial, Cabildo o Consejo se convierte en el referente idóneo para asumir este papel y responsabilidad, no solo porque garantiza el principio de autonomía local, sino porque gobierna un espacio de referencia territorial que resulta idóneo para numerosas políticas territoriales. Su supresión y la creación de otro nivel territorial, o el fortalecimiento de las mancomunidades o comarcas, son soluciones que establecen aparatos organizativos más numerosos y, por tanto, más costosos. Además, presentan una dimensión insuficiente desde el punto de vista de la planificación, de las políticas que inciden en el territorio y de la prestación de los principales servicios.
40. En el marco de una visión integrada del territorio y de la población de la provincia, la Diputación, Cabildo o Consejo Insular han de responsabilizarse de diseñar y desarrollar políticas públicas que garanticen la cohesión y vertebración de toda la provincia, de forma que se garantice a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos. Esta responsabilidad exige a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular trabajar en red,

comprometer a las corporaciones municipales y ejercer un liderazgo sobre ellas.

41. No se trata de prestar en todo el territorio los mismos servicios o de ejercer sobre el mismo idénticas competencias, sino de determinar en función de la naturaleza del servicio, del programa o de las características de los municipios el espacio o nivel administrativo más adecuado para la prestación del mismo en aplicación del principio de subsidiariedad. Donde los servicios locales no puedan ser prestados de manera adecuada por los municipios o las actuales mancomunidades, dichos servicios deberían ser competencia de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

42. En definitiva, se trata de convertir a las diputaciones, cabildos o consejos insulares en el marco organizativo y prestacional para la realización de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menor población. Para ello es necesario establecer el umbral de población de los municipios a los que sería de aplicación esta medida. El techo podría fijarse en 20.000 habitantes, lo que no implica que los municipios de mayor población no puedan recurrir a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular para determinados supuestos.

La ordenación del espacio local

43. Hay dos líneas básicas para actuar en este terreno:

Fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios:

- Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
- Para que esa apreciación pueda producirse, el nuevo municipio, así como todos los resultantes de la alteración (incluido el matriz del que se segrega el territorio), no pueden tener menos de 20.000 habitantes.¹⁷

¹⁷ No debe olvidarse que, por ejemplo, después de las reformas municipales, en Inglaterra y en Suecia, la población media de los municipios es de unos 100.000 habitantes en el primer caso y de más de 40.000 en el segundo, mientras que en España es de unos 5.500 habitantes por término medio.

- Habría que mantener las condiciones de que no se fragmenten núcleos de población existentes y de que un estudio garantice la viabilidad económica y fiscal del nuevo municipio, así como el mantenimiento del nivel de los servicios locales existentes.

Racionalización del espacio local:

El Estado o en su caso las comunidades autónomas podrían condicionar el otorgamiento de subvenciones para inversiones, e incluso los incrementos de la participación de los municipios en sus presupuestos, al traspaso de las competencias de los municipios pequeños a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

44. La Comunidad Autónoma debería establecer una zonificación territorial infraprovincial estable, teniendo en cuenta que cada zona debería tener un tamaño medio que contemplase la superficie y el número de ciudadanos en el territorio para hacer operativa la prestación de los servicios autonómicos y provinciales. Así, esta zonificación sería la preferente para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas en el territorio y para facilitar la prestación de los distintos servicios provinciales. Los criterios de delimitación de la demarcación de tales agrupaciones deberían fijarse por las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, de forma consensuada.

45. Para llevar a cabo los procesos de zonificación y, en consecuencia, de ordenación del territorio, se ha de contar principalmente con dos tipos de instrumentos: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria; y financieros y presupuestarios, dirigidos a fomentar la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios como por los organismos provinciales y la Administración autonómica.

3.5. Bibliografía

ALLAIN-DUPRÉ, D., "Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>

ARENILLA SÁEZ, M., "El Pacto Local en la Comunidad de Madrid", en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

ARENILLA SÁEZ, M., "Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método", *CUNAL*, Número Extraordinario julio 1998.

ARENILLA SÁEZ, M., "El Pacto Local: La necesaria reordenación territorial del poder", en *6 Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1998.

BAYONA I ROCAMORA, A., "Descentralización y coordinación", en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 245-258.

BELLO PAREDES, S., "Las entidades locales en las reformas estatutarias", en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 575-591.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., "La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León", *REALA*, núm. 285, 2001, p. 135-176.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, Estudio 2762: Calidad de los Servicios Públicos III, 12 de mayo de 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D., "Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras", en *REALA*, núm. 296-297, 2005.

FONT I LLOVET, T., "Aproximación a la estructura de la Administración local en España", en FONT I LLOVET, T., *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, p. 21-41.

FONT I LLOVET, T., "Perspectivas de organización supramunicipal", en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985.

HEINELT, H., "Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del 'Estado de las Autonomías'. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los

Estados miembros de la Unión Europea”, *QDL*, núm. 29, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J., “La reforma y modernización de la Administración local española”, en SÁINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004, p. 289-336.

LEFÈVRE, C., “¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 131-143.

NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M., “Situación actual del régimen local en Extremadura”, *REALA*, núm. 305, 2007, p. 85-102.

OCDE, *A narrow path to long term growth: multi-level governance lessons from the crisis*, 2010.

OJEDA GARCÍA, R., “Estructuras supramunicipales de carácter urbano y gobernanza: aproximación al caso español”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 411-434.

PÉREZ GUERRERO, P. (tesis doctoral), *Las provincias públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*, Universidad Complutense, Madrid, 2005.

PORRAS RAMÍREZ, J. M., “El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria”, en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Madrid, 2005, p. 583-604.

RAMIÓ, C., “Los partenariados público-privados y la creación de valor público”, en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: continuidades y cambios”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 627-640.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad”, *GAPP*, núm. 24, mayo-agosto 2002, p. 107-126.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismos confuso, grandes

ciudades y provincias supervivientes”, en *Política y Sociedad*, núm. 3, vol. 47, 2010, p. 67-91.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El Estado compuesto en la Constitución de 1978”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 641-659.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., “Pautas de reforma del Estado en la Europa post-socialista”, *GAPP*, núm. 16, 1999, p. 153-162.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 93-108.

SANIGER MARTÍNEZ, N. y ESCRIBANO ZAFRA, J. M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del gobierno local”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 457-490.

SCHAAP, L. *et al.*, “Innovations in Sub-National Government in Europe”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 145-163.

SOSA WAGNER, F., “Intervención sobre la estructura territorial”, en *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, 1992, p. 441-443.

STOKER, G., “El estudio comparado de la gobernanza local: hacia un enfoque global”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 207-218.

TRILLO FIGUEROA, P., “Comunidades autónomas y Administración local”, en BASSOLS COMA, M. (coord.), *La Administración Pública de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2004.

WOLLMAN, H., “El Gobierno local en Alemania: continuidad y cambio”, *GAPP*, núm. 24, 2002, p. 75-82.

Páginas web consultadas

Estrategia Territorial Europea.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

Instituto Nacional de Estadística.

http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm

