

## **4. La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico**

ANTONI BAYONA ROCAMORA\*

### **4.1. Resumen**

### **4.2. Planteamiento del problema**

### **4.3. Diagnóstico**

### **4.4. Alternativas y propuestas**

4.4.1. La agrupación o fusión de municipios

4.4.2. La reforma mediante fórmulas de cooperación intermunicipal

### **4.5. Conclusiones**

---

\* Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra. Letrado del Parlamento de Cataluña

---

## 4.1. Resumen

---

La situación actual de crisis económica afecta directamente a las políticas públicas, y plantea también la necesidad de redimensionar las estructuras administrativas. Entre este último tipo de medidas, se está planteando desde diversos ámbitos la conveniencia de reformar la planta municipal, con la consiguiente reducción del número de municipios. Se estima que una actuación de esta naturaleza supondría un ahorro importante del gasto público y mejoraría la eficiencia de la organización administrativa.

Esta reforma municipal no se encuentra dentro de la tradición de nuestro régimen local, y haría que España se alineara con la estrategia seguida en muchos países del centro y del norte de Europa. Sin embargo, sus efectos sociales y políticos pueden ser de gran calado y plantear también una “rebelión” de los pequeños municipios ante el riesgo de perder esa condición. Obviamente, sería necesario que se estimasen previamente los efectos de una medida como esta, para tener la seguridad de que una operación tan complicada y difícil consigue realmente unos resultados que la justifiquen.

Con independencia de ello, una reforma de tal naturaleza puede producir un impacto sobre el contenido de la institución municipal, que debe ser considerada en su doble vertiente de instancia de participación política y responsable de la gestión administrativa de servicios y competencias. También sería esencial definir un proceso en el que se garantizara la intervención de los municipios afectados, y cuyo resultado permitiera en todo caso la continuidad de los antiguos municipios como entes descentralizados del nuevo municipio o como órganos de participación territorial. Antes de iniciar un proceso de estas características y efectos deberían ser valorados adecuadamente sus ventajas e inconvenientes.

Pero la reforma de la planta municipal podría abordarse también de forma indirecta, sin necesidad de suprimir o agrupar forzosamente municipios. En este sentido deberían considerarse las opciones que actualmente permite la legislación local mediante fórmulas de cooperación intermunicipal, y sobre todo

explorarse nuevas posibilidades más adaptadas a los resultados finales que se quieren conseguir en un proceso de estas características.

## 4.2. Planteamiento del problema

---

1. El debate político y social sobre la planta municipal ha sido obviado durante muchos años, considerándose incluso como un tema tabú, no apto siquiera para ser objeto de debate público. Hasta fechas recientes ningún partido político ha planteado abiertamente la conveniencia o necesidad de abrir una discusión sobre la reforma de la planta municipal, considerando que un debate de esa naturaleza podría producir un rechazo social, con los consiguientes riesgos desde el punto de vista electoral.

La debilidad de nuestra estructura municipal es de sobra conocida y se concreta en los datos que demuestran, a pesar de las diferencias que puedan darse entre comunidades autónomas, la existencia general de un gran número de municipios de escaso tamaño y población, con el consiguiente efecto limitador sobre su capacidad real de gestión como estructuras administrativas.

Esa “debilidad” estructural del nivel municipal ha sido corregida en algún modo mediante fórmulas indirectas, como son las mancomunidades, el ejercicio de funciones de cooperación, o sustitución de las diputaciones u otras entidades supramunicipales, o mediante técnicas harto discutibles como la dispensa de servicios mínimos, en contra de la lógica que significa la atribución de responsabilidades vinculada al derecho de los vecinos a disponer de unos servicios en condiciones de igualdad.

En cualquier caso, hay que señalar que hasta fechas muy recientes, y antes del impacto que sobre las estructuras administrativas ha supuesto la crisis económica, la reforma municipal no había prácticamente aflorado a la escena pública y, en las pocas ocasiones que lo había hecho, el resultado obtenido había sido claramente crítico (Informe *Roca* del año 2000, sobre la Administración local en Cataluña) o totalmente inoperante (previsión de

medidas voluntarias y coactivas de fusión de municipios en la Ley catalana Municipal y de Régimen Local de 1987).

2. Sin embargo, la situación actual de crisis económica ha impactado directamente sobre el ámbito de las políticas públicas, y también se ha proyectado sobre el redimensionamiento de las estructuras administrativas. El alcance de este debate tiene varios puntos referenciales, que afectan a la Administración del Estado y a la de las comunidades autónomas, pero que se proyectan también, como no podía ser de otra forma, sobre las entidades locales.

Entre las posibles medidas a considerar, se plantea directamente la reforma de la planta municipal y la reducción del número de municipios. La crisis ha roto, pues, el tabú de muchísimos años, y, cuando la necesidad aprieta, se ven desde diferentes instancias la supresión de municipios u otras medidas de efecto equivalente, como una actuación posible y eficaz para contribuir a reducir el gasto público y mejorar la eficiencia en la organización administrativa mediante economías de escala.

Desde diversos ámbitos institucionales y académicos se han formulado propuestas que van en la dirección expresada. Entre ellas, cabe destacar singularmente el *Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012* presentado por el Gobierno a las instituciones europeas, en el que se plantea como medida de racionalización del número de entidades locales la agrupación de municipios, de modo que “*solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población*” (p. 95 del programa).

En fecha reciente, la Federación Española de Municipios y Provincias ha elaborado un “Informe sobre las competencias de las corporaciones locales”, con propuestas para elevar al Gobierno, entre las que destaca la de disociar la entidad política de la administrativa de los municipios, de forma que, en los municipios de menos de veinte mil habitantes, esa función administrativa sea asumida directamente y de forma común por las diputaciones o, en su caso, por los cabildos y consejos insulares.

Del ámbito más académico, es de interés destacar el Informe sobre Federalismo Fiscal del Instituto de Economía de Barcelona, número 11, de 2012, en el que se formulan propuestas sobre la reorganización del Gobierno local en el contexto de la crisis económica y fiscal, entre las que se plantea, entre otras, la posibilidad de fusionar municipios.

3. El debate sobre la planta municipal no solo se ha abierto repentinamente, sino que cuenta, como acabamos de ver, con propuestas significativas (por su procedencia y contenido) que apuntan a la toma de decisiones legislativas y administrativas a corto o medio plazo.

Sin embargo, conviene tener muy presentes las implicaciones y el gran calado que estas medidas puedan tener, desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, la afectación de una institución básica de la arquitectura institucional como es el municipio, garantizado por la Constitución y previsto como primera instancia de participación política para responsabilizarse, en régimen de autonomía, de las funciones y prestaciones básicas de los ciudadanos.

En segundo lugar, la trascendencia del municipio, más allá de su condición de Administración Pública, como ámbito de convivencia e identidad colectiva construido y asentado a lo largo del tiempo. Cualquier cambio de la planta municipal tendrá, por consiguiente, un gran impacto social y político, que en ningún caso debería subestimarse.

En tercer lugar, la precipitación del proceso de reforma puede significar que esta se realice sin estudios y análisis mínimamente rigurosos y fiables del impacto económico que se puede producir. La experiencia demuestra que algunas de las recientes reformas de contención de déficit se han realizado sobre estimaciones que después no se han confirmado, y esto puede suceder también en el caso de la reforma municipal. Dicho en otras palabras, sería lamentable que una operación de esta envergadura y con consecuencias

especialmente graves desde el punto de vista institucional, político y social, se hiciera realidad subestimando los beneficios económicos realmente conseguidos.

Finalmente, la importancia de disponer de alternativas organizativas fiables en el mismo sentido de la economía de escala, pero también en la responsabilidad de la gestión de las competencias y servicios. La eventual supresión de municipios sería solo una parte de la solución, que debería tener su correspondencia en un resultado organizativo (municipal o supramunicipal) adecuado a las citadas premisas, pero también al principio de participación política que subyace bajo la institución municipal.

En suma, existe la impresión de que muchas de las medidas de ajuste fiscal se están formulando de forma improvisada y sin un mínimo análisis de su impacto. Esto es, de por sí, grave en cualquier ámbito, pero en el caso de la reforma municipal lo podría ser mucho más, debido a las implicaciones de diversa naturaleza que en este caso confluyen.

Por último, no hay que excluir el riesgo de que se aproveche la actual coyuntura económica para incluir en las reformas elementos que van más allá de la voluntad de contención del gasto público y de la racionalización de las estructuras administrativas. Nos referimos concretamente a la incidencia que pueden tener criterios ideológicos en la línea de recentralización de competencias sobre el nivel autonómico y el local. Según qué tipo de soluciones plantee una eventual reforma, podrían producirse situaciones que pueden alejar de los ciudadanos la toma de decisiones o pueden repercutir en la calidad democrática de estas, en perjuicio de los principios de participación política y de autonomía local.

### 4.3. Diagnóstico

---

1. La realidad municipal de España muestra un mapa muy fragmentado de las estructuras municipales, en buena parte consecuencia de una concepción

iusnaturalista de la institución municipal de origen francés. Esta concepción se asienta en el principio o derecho de las diferentes comunidades locales a existir como municipios y disponer de sus propios órganos representativos. Esta concepción ha influido históricamente en el régimen local de los países de la Europa meridional, que presentan en general una planta municipal con municipios de escasa población, que coexisten con otros de mediano y gran tamaño, sometidos sin embargo a un régimen legal común en muchos aspectos.

El caso español es un ejemplo paradigmático, con un número total de 8.114 municipios, de los que más de la mitad (4.863) tienen menos de mil habitantes. Esta situación puede ser matizada si el análisis se realiza por comunidades autónomas, ya que pueden encontrarse algunas variables entre ellas. Sin embargo, estas diferencias no tienen la entidad suficiente para desvirtuar la conclusión de que la planta municipal en el conjunto de España se asienta sobre lo que podríamos llamar “minifundismo” municipal, esto es, la presencia mayoritaria de municipios pequeños o de escasa población.

Obviamente, la presencia de esta tipología municipal plantea abiertamente, como se ha expuesto en el apartado anterior, la cuestión básica de si este importante grupo de municipios dispone de la capacidad suficiente para desarrollar las funciones que en el siglo XXI debe cumplir el municipio, como Administración Pública más cercana a los ciudadanos. Por otra parte, en términos más economicistas, este escenario suscita también la problemática sobre la sostenibilidad de este modelo en un contexto de crisis económica aguda, y la conveniencia de una reforma de la planta municipal como medida de ahorro de gasto y de mejora de las economías de escala.

2. Una cuestión previa y necesaria, que debe tenerse en cuenta para valorar la conveniencia o la oportunidad de realizar reformas en la planta municipal, es la consideración que debe tener el municipio como institución pública y las diversas funciones que está llamado a cumplir.

En este sentido, debemos partir de la base de que la institución municipal es el elemento básico y primario de la organización territorial del Estado, cuya existencia está garantizada por la Constitución, de acuerdo con un perfil mínimo que se desprende de la propia Constitución, de la jurisprudencia constitucional y de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). Evidentemente, ninguno de estos parámetros “cristalizan” la planta municipal hoy existente, pero sí nos dan unos criterios para definir la naturaleza y la posición institucional de los municipios.

Sin necesidad de entrar en un terreno excesivamente teórico, existe un amplio acuerdo en que el municipio, como institución garantizada por la Constitución, puede ser observado desde dos perspectivas esenciales.

En primer lugar, como instancia básica de participación ciudadana en los asuntos públicos, participación que se ejerce por medio de un sistema de elección directa de los representantes municipales por parte de los vecinos, y con la toma de decisiones por estos representantes de acuerdo con el principio de autonomía local. En segundo lugar, como una instancia que organizativamente se presenta como una Administración Pública, esto es, como una entidad que está concebida para desarrollar y prestar funciones y servicios públicos en beneficio de los ciudadanos.

La simbiosis entre estos dos elementos básicos de la institución municipal queda perfectamente recogida en el artículo 3 CEAL, cuando define la autonomía municipal conectando esta doble vertiente, entendiendo como tal el derecho y capacidad efectiva de los municipios de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, mediante asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.

3. El diseño teórico o ideal de la institución municipal debe apuntar, además, a que el contenido “material” de la autonomía local sea lo más relevante posible en cuanto a las funciones y servicios a desarrollar. Aquí adquiere toda su importancia el principio de proximidad, entendido como aquel que procura que



las decisiones sobre aspectos básicos que afectan a la comunidad, se adopten desde la instancia más cercana al ciudadano.

Esta apreciación conecta claramente con la idea expresada por la CEAL de que la institución municipal tenga “capacidad efectiva” para ordenar y gestionar una parte “importante” de los asuntos públicos.

De lo que se acaba de exponer, se extrae la conclusión importante de que la planta municipal debería garantizar la existencia de unos municipios que, de la forma más general y amplia posible, sean capaces de cumplir adecuadamente ambas vertientes (la participativa y la funcional), de manera que tiendan a encontrar un equilibrio entre la idea del municipio como instancia básica de participación, pero también como una estructura administrativa capaz de gestionar responsabilidades públicas relevantes, para poder dar así cobertura a las necesidades básicas de los ciudadanos.

4. La pregunta que ahora debemos plantearnos es si este escenario teórico e ideal puede tener encaje cabal en las características que presenta la actual planta municipal. Dejando al margen el debate general sobre el sistema de financiación local y el cumplimiento del principio de suficiencia financiera, parece bastante evidente que la respuesta a la pregunta ofrece muchas dudas cuando la trasladamos al escenario de los municipios pequeños o de escasa población.

En este caso, el componente participativo no está en cuestión, pero sí lo puede estar, en cambio, el componente funcional, ya que este está directamente relacionado con criterios de capacidad y eficiencia de gestión, que pueden entrar en crisis cuando se trata de municipios de escasa población y, por tanto, con escasa o nula posibilidad de disponer de los medios personales y materiales para desarrollar por sí mismos las funciones que tienen atribuidas como institución municipal.

5. Hay que advertir también que esta situación de debilidad en la estructura municipal no favorece el establecimiento de un marco legal propicio al

desarrollo y potenciación de la autonomía local, en su vertiente material. El legislador es consciente de esta situación, y, ante la misma, lo lógico es que sitúe el listón bajo en cuanto al reconocimiento de competencias locales, o bien articule fórmulas indirectas para cubrir los déficits previsibles en la actuación de muchos municipios.

De hecho, esto es lo que sucede actualmente si observamos algunas de las determinaciones de la legislación básica y autonómica de régimen local. Es el caso, esencialmente, de la dispensa de servicios mínimos y de las funciones de cooperación y asistencia municipal, que constituyen las principales competencias de las diputaciones provinciales (y/o comarcas, en su caso).

La técnica de la dispensa de prestación de servicios mínimos es, sin duda, la mejor demostración de la discordancia que se da entre el reconocimiento legal de las funciones básicas que deberían desarrollar los municipios en el plano teórico, y la realidad que puede significar que ese planteamiento legal “ideal” no pueda ser efectivo en todos los municipios, por resultar imposible o muy difícil el establecimiento y prestación de los servicios por el propio municipio. Esta discordancia entre el plano ideal y el real no es una cuestión de mera relevancia académica, sino de mucho mayor calado, ya que pone en cuestión el cumplimiento del principio de igualdad de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública. Conviene recordar que los vecinos tienen reconocido por ley el hecho subjetivo de exigir la prestación o, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos municipales, cuando se trate de un servicio de carácter obligatorio.

Mayor relevancia práctica presenta, sin embargo, la solución legal que pasa por concebir las diputaciones u otros entes locales intermedios como Administraciones de “suplencia” de las carencias municipales. Este diseño es muy evidente en la legislación básica de régimen local, sobre todo cuando la creación de las comunidades autónomas ha supuesto, en mayor o menor grado, que las diputaciones perdieran buena parte de sus competencias y servicios propios de ámbito supramunicipal.

Quizá no se haya reparado mucho en ello, pero si las diputaciones perdieran hoy sus competencias de cooperación y asistencia municipal, muchas de ellas quedarían con escaso o nulo contenido competencial. Esto nos situaría en un debate que no toca abordar en esta parte del informe, pero que lo que sí permite constatar es que la lógica funcional de las diputaciones se justifica esencialmente por la incapacidad que tienen muchos municipios de su ámbito territorial para poder desarrollar por sí mismos las competencias que les asigna la ley.

Esta circunstancia no solo demuestra una cierta hipocresía del sistema, sino que también debilita el mismo principio de autonomía local. La dependencia que muchos municipios tienen de otra Administración para desarrollar sus funciones, compromete (en mayor o menor grado según sea esa dependencia) su gestión autónoma. Se produce una desnaturalización o deterioro del principio de autonomía local, que se agrava aún más cuando la institución cooperadora y que, por tanto, comparte en cierto modo el ejercicio de la función municipal, no está siquiera configurada bajo un criterio de representación directa de los ciudadanos.

6. El diagnóstico de la situación de la planta municipal, requiere comentar también cuáles son los déficits comunes que suele presentar una estructura municipal en la que predominan los pequeños municipios.

Hay un cierto acuerdo básico en que la condición necesaria que debe tener cualquier Administración Pública para prestar adecuadamente los servicios y las actividades que la ley le atribuye, es lo que se conoce como “capacidad institucional”, que debe proyectarse, como mínimo, sobre cuatro esferas esenciales: la capacidad financiera, la capacidad profesional, la capacidad para prestar los servicios con el nivel de calidad y eficiencia exigidos, y la capacidad para implementar y desarrollar las funciones y ejercer las potestades que como Administración Pública le atribuye la legislación estatal autonómica.

Si adoptamos este criterio de aproximación a la realidad de nuestra planta municipal, parece evidente que su cumplimiento solo puede darse en el caso

de municipios medianos o grandes, que puedan tener suficiente capacidad en los términos expuestos, reduciendo las expectativas administrativas en el caso de los municipios pequeños, o bien manteniendo la ficción o apariencia de viabilidad actual mediante la intervención supletoria de las entidades locales supramunicipales.

7. Frente a este escenario se alzan ahora voces que postulan por otra vía más drástica, como es la de la supresión de municipios, u otras fórmulas que solo atribuyan la condición de municipio, institucionalmente hablando, a entidades territoriales que alcancen un umbral mínimo de población, o bien mantengan esa condición, pero a efectos meramente representativos, esto es, sin capacidad de gestión administrativa.

Sin embargo, también pueden existir otras fórmulas de mejora de la capacidad y de la eficiencia que, sin necesidad de alterar la planta municipal o vaciar de contenido institucional o administrativo a los actuales municipios, permitan alcanzar estos resultados a partir de una dinámica asociativa impulsada y constituida por los propios municipios interesados, establecida sobre bases distintas a las que actualmente prevé la legislación local.

En el siguiente apartado intentaremos analizar las diferentes alternativas posibles, valorando en cada caso sus aspectos positivos y sus posibles carencias o déficits.

## **4.4. Alternativas y propuestas**

---

### **4.4.1. La agrupación o fusión de municipios**

1.1. A pesar de que esta alternativa haya suscitado, hasta hace poco, escasa o nula aceptación, la situación de crisis que estamos viviendo ha hecho que aparezca abruptamente como una posibilidad de reducción del gasto público y de mejora de la eficiencia en el ámbito local, especialmente atendiendo a economías de escala.

Como decíamos antes, de ser prácticamente tema “prohibido”, ha pasado a ser una alternativa posible, hasta el punto de ser contemplada por ciertos sectores económicos y académicos, e incluso por el propio Estado en su Programa Nacional de Reformas para el año 2012 y en un reciente Informe de la FEMP sobre las competencias de las corporaciones locales.

Una reforma como esta colocaría a España en la línea de la conocida como “estrategia del norte de Europa”, en expresión utilizada por el profesor Heinelt en su aportación a este informe. Esta estrategia de reforma se ha aplicado especialmente en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos *Länders* de Alemania, dando lugar a la creación de municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico, mediante procesos de fusión de pequeños e incluso medianos municipios. El resultado obtenido puede considerarse espectacular, ya que el número de habitantes mínimo de los municipios más pequeños, después de la reforma, se sitúa en la horquilla de 25.000 a 50.000 personas. Conviene recordar que en España el 85% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes.

Es importante destacar que en fechas recientes Grecia se ha incorporado a esta corriente, forzada por la coyuntura de su grave crisis económica, con una reducción de municipios de un poco más de 1.000 a 325, teniendo en cuenta que a finales de los años 90 ya se había producido una primera reforma que partía de un número de municipios inicial cercano a los 6.000.

1.2. Desde el punto de vista de las posibles “ventajas” de esta opción de reforma de la planta municipal, pueden destacarse esencialmente dos. En primer lugar, la superación de los problemas de capacidad y eficiencia que lastran a los pequeños municipios, con el elemento añadido de una teórica disminución del gasto público derivado del proceso de reorganización administrativa. En segundo lugar, la potenciación de la autonomía municipal derivada de la posibilidad de que los nuevos municipios estén en condiciones de asumir un mayor número de responsabilidades y competencias, entre ellas muchas que antes estaban en niveles superiores de Gobierno territorial.

En lo que concierne a las ventajas de tipo económico, se ha sugerido (Informe IEB sobre el Federalismo Fiscal, Barcelona, 2012) que la fusión de municipios podría tener un impacto favorable, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- La reducción en los costes de administración, garantizando a la vez una mejor capacitación administrativa de los municipios.
- La reforma necesaria del sistema de financiación municipal, reduciendo la dependencia de los niveles de Gobierno superiores, y mejorando al mismo tiempo la responsabilidad fiscal de los municipios ante los ciudadanos.
- La mejora de la eficiencia de las políticas de inversión municipales.
- La mejora del control financiero de los municipios.

En lo que afecta a la capacidad administrativa, los procesos de fusión o agrupación permitirían constituir Gobiernos municipales “fuertes”, es decir, capaces de gestionar servicios y ejercer competencias mucho más importantes que las que ahora les corresponden. Aunque parezca paradójico, la fusión o agrupación tendría un efecto favorable para la aplicación del principio de descentralización, ya que la capacidad (o incapacidad) municipal dejaría de ser el pretexto para mantener numerosas responsabilidades públicas en ámbitos superiores. De esta forma, un nivel de Gobierno más próximo a los ciudadanos podría pasar a ser el responsable de decisiones que actualmente no se atribuyen al ámbito local, o se reservan por leyes sectoriales a municipios con un número importante de habitantes.

Este efecto, se encontraría en la dirección que marca la CEAL, cuando define la autonomía local como la capacidad de ordenar y gestionar una parte “importante” de los asuntos públicos, y cuando apuesta claramente por el criterio de que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (principio de subsidiariedad).

1.3. La opción por la fusión o agrupación presenta, sin embargo, diversos “inconvenientes”, que deben ser debidamente valorados.

El primer y muy importante inconveniente de esta opción sería la ruptura del modelo tradicional de municipio que hemos tenido en España durante siglos. La introducción de una reforma estilo “norte de Europa” no se encuentra dentro de nuestros parámetros culturales y sociales, rompe con la noción del municipio como ámbito de participación próximo a la ciudadanía, y hay que suponer que va a contar con una fuerte contestación social. Si bien es cierto que en estos momentos se están introduciendo prácticamente cada semana medidas de gran impacto económico y social, que serían muy difíciles de impulsar en un contexto de normalidad económica, no debería menospreciarse la reacción social en el momento en que el debate sobre la reforma de la planta municipal pase del escenario político y académico al debate ciudadano y a la adopción de medidas concretas.

El segundo problema que puede plantear la opción agrupacionista, gravita sobre la certeza o probabilidad de que los efectos económicos perseguidos se traduzcan en resultados tangibles y que compensen los traumas de la reforma. En este sentido, debería tenerse en cuenta que la realidad municipal presenta escenarios diversos y no homogéneos, con amplias zonas donde solo existen pequeños municipios de carácter rural, mientras que en otros casos se puede apreciar la presencia de otra tipología municipal muy distinta (por ejemplo en la franja mediterránea). La agrupación de diversos municipios de escasa entidad por sí mismos, no es una garantía de viabilidad aunque se agrupen entre ellos. La agrupación de entes con poca capacidad, no dará lugar necesariamente a un nuevo municipio que supere este *handicap* inicial. Por otra parte, la heterogeneidad municipal que se da en España presenta un problema que se ha podido soslayar en buena parte en otros países (sobre todo del centro y del norte de Europa) que muestran características de mayor homogeneidad en la distribución y asentamiento territorial de la población. Esta diversidad añade un elemento de dificultad al proceso de reforma, que debería hacer aún más necesarios un estudio y una reflexión previos y pausados de una actuación de esta naturaleza, y evitar cualquier tipo de apriorismo y precipitación.

El tercer inconveniente de un proceso de fusión o agrupación sería la afectación del principio participativo que encarna el municipio. Resultaría

inevitable en este caso un alejamiento de la toma de decisiones respecto del ciudadano, que actualmente se produce en un ámbito municipal muy próximo y que, después de la reforma, debería ser compartido con otras comunidades que también perderían su condición de municipio. La fusión de municipios reduce la posibilidad de incidencia de los ciudadanos residentes en los municipios pequeños sobre las políticas municipales, sobre todo si el resultado final de la operación da lugar a la creación de nuevas unidades municipales demasiado grandes o alejadas de los núcleos de población que anteriormente tenían la condición de municipios.

Hay que advertir sin embargo, que este inconveniente puede relativizarse en un doble sentido. En primer lugar, por el hecho de que el nuevo municipio tenga mayor capacidad de gestión y sea capaz de asumir efectivamente nuevas responsabilidades, que antes se encontraban en ámbitos de decisión más alejados; el fortalecimiento de la autonomía municipal en su contenido material paliaría el inconveniente apuntado. En segundo lugar, porque existiría la posibilidad de que la fusión o agrupación no eliminara totalmente el contenido representativo y gestor de los antiguos municipios, mediante su conversión en entidades descentralizadas o consejos de distrito, dando así lugar a un escenario de dos niveles de Gobierno en el seno municipal. En el apartado siguiente insistiremos en este punto.

Por último, otro inconveniente que presenta la opción fusionista es el desconocimiento real del impacto económico de la medida. Habida cuenta de que esta opción ha sido descartada durante muchísimo tiempo, no existen estudios rigurosos y fiables sobre cómo debería producirse el proceso y su resultado en términos de ahorro en el gasto público, que es el fin principal que se persigue. Se está dando por sentado que la operación sería efectiva, pero los análisis no han pasado de meras aproximaciones o estimaciones formuladas con cierta premura y también, por qué no decirlo, con improvisación. Como se indica en el Informe del IEB antes mencionado, la eliminación de un nivel de Gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de Administración. Es cierto que el ahorro



puede producirse por el efecto de economía de escala, pero este efecto ha de ser previamente analizado y estimado. Esta reflexión debería llevar a la conclusión de que la adopción de una iniciativa como esta solo es aconsejable conociendo de antemano cuál va a ser el beneficio económico obtenido, y si ese beneficio compensa todos los demás inconvenientes. También debería tenerse en cuenta que algunas medidas de ahorro sobre los sueldos de los cargos públicos, pueden ser de menor entidad si se adopta el modelo “dual” antes comentado, o podrían solucionarse mediante una limitación legal de las retribuciones (tal y como avanza el anteproyecto de ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

1.4. Un aspecto muy importante de una eventual operación de fusión municipal, es el procedimiento bajo el cual debería impulsarse.

En este sentido, tal y como se expone en otro apartado de este documento (ver informe del profesor Heinelt), los países que han desarrollado este tipo de proceso, lo han hecho normalmente con una primera fase de incentivación municipal, a partir de una propuesta técnica y política previa de reforma territorial, mediante la cual se pedía a los municipios la adhesión a cambio de la obtención de beneficios financieros y de otra naturaleza. La fusión o agrupación coactiva, se reservaba como una última fase para vencer las resistencias locales, mediante la imposición (normalmente por ley) de la reforma.

En la legislación española tenemos un antecedente al respecto, que es el que contempla la legislación local de Cataluña (artículos 20 a 22 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña). De acuerdo con estos artículos, el Gobierno autonómico está habilitado para impulsar medidas de fomento para la fusión o agrupación voluntaria de municipios, cuyo contenido se especifica en los mismos preceptos (ayudas económicas, criterios especiales para la participación en el Fondo de Cooperación Local, inversiones a cargo de la Administración autonómica, posibilidad de establecer acuerdos entre los municipios afectados, etc.), y, si estas medidas no son suficientes, iniciar un proceso general de reforma de la

organización municipal, que termine con una ley del Parlamento que la formalice.

Hay que destacar, sin embargo, que estos preceptos (cuya antigüedad data del año 1987, en la redacción originaria de la Ley) no han sido hasta ahora desarrollados, por falta de voluntad política no solo de los Gobiernos que se han ido sucediendo, sino también, en general, de todas las fuerzas con representación parlamentaria. También es oportuno recordar que este punto de la Ley fue duramente contestado en su día por una parte del asociacionismo municipal.

Otro elemento a considerar en un proceso de estas características, es el derecho de los municipios a ser consultados. El artículo 5 de la CEAL reconoce este derecho, estableciendo la obligación de consulta previa y en su caso por “vía de referéndum allá donde la legislación lo permita”. Esta mención al referéndum (se entiende de la población afectada) es importante, porque la CEAL no dice que se haga cuando la ley lo prevea, sino cuando lo “permita”. Esto podría fundamentar una lectura en el sentido de que el referéndum sería obligatorio según la CEAL, siempre que la legislación reguladora de los Estados que han ratificado el Tratado lo permita.

En el contexto de una reforma de esta naturaleza, sería conveniente en todo caso que el resultado final diera lugar a un doble nivel de Gobierno municipal. El proceso de fusión constituiría unas nuevas unidades que son las que pasarían a tener la condición de municipio a todos los efectos legales. Sin embargo, ello no sería óbice para que los antiguos municipios continuaran teniendo naturaleza institucional como entidades municipales descentralizadas o, en su caso, como órganos territoriales de participación del nuevo municipio. Esta fórmula ha sido aplicada en países de la “estrategia del norte de Europa” y permite paliar en un doble sentido los efectos de la reforma: por una parte manteniendo los antiguos núcleos como entidades de participación política, y por otra parte posibilitando la descentralización de funciones municipales, en la medida en que lo permitan la naturaleza de la actividad o servicios, y la capacidad de gestión de la entidad.

También podría valorarse la solución, adoptada por algún *Land* alemán, de establecer una circunscripción electoral del nuevo municipio dividida de acuerdo con los antiguos términos municipales, de forma que se asegure la presencia en la corporación municipal de representantes elegidos en todos los antiguos municipios.

#### **4.4.2. La reforma mediante fórmulas de cooperación intermunicipal**

2.1. Como señala el informe del profesor Heinelt, la línea seguida hasta ahora por los países de Europa meridional, o “estrategia del sur de Europa”, no ha apostado por la fusión o agrupación forzosa de municipios (salvo en el caso de Grecia, como ya se ha comentado), sino por mantener el histórico formato del mapa municipal y la articulación de estructuras intermunicipales de gestión conjunta de servicios, o de cooperación y asistencia a los municipios. En España es el caso de las mancomunidades (como entes asociativos de prestación de servicios) y de las diputaciones y otras entidades supramunicipales (p. ej. las comarcas), que están especialmente diseñadas para ejercer funciones de cooperación, asistencia y suplencia a los municipios, tal como ya se ha expuesto.

Desde el punto de vista de las ventajas que puede suponer adoptar esta línea, que podríamos considerar como de “reforma indirecta”, destaca sobre todo la de evitar el impacto y los conflictos que puede suponer la vía de la fusión obligatoria o coactiva. Estas fórmulas aseguran la continuidad del modelo tradicional municipal, y presentan un escaso riesgo de contestación social y política.

Sin embargo, hay que reconocer que estas fórmulas no solucionan el problema endémico de la debilidad municipal y la situación de dependencia que muchos municipios tienen respecto de los niveles supramunicipales. Este sistema de cooperación se erige, en definitiva, como un mecanismo que nace de esa debilidad de base, y ha sido criticado, entre otras cosas, por ofrecer

solapamientos, duplicidades e ineficiencias, con su correspondiente resultado económico no deseable.

El sistema de cooperación intermunicipal o supramunicipal ha sido calificado también como “sustituto imperfecto” de las fusiones de municipios (Informe del IEB citado), que resulta caro y genera duplicación de costes administrativos.

Finalmente, otro inconveniente muy importante, sobre todo en el caso de las instituciones supramunicipales (diputaciones y comarcas), es el déficit democrático que se produce. La cooperación, asistencia y suplencia municipal que ejercen estas instituciones suponen, de hecho, “compartir” en mayor o menor medida, según el caso, el propio ámbito de decisión que debería corresponder a una autonomía municipal plena. Y ello se agrava extraordinariamente cuando comprobamos que estos entes no han sido elegidos directamente por los ciudadanos. Además de este déficit participativo, es evidente que este sistema es menos transparente en cuanto a la responsabilidad última de las decisiones, con el consiguiente déficit que ello significa a la hora de rendir cuentas ante los ciudadanos.

2.2. Dicho esto, cabría imaginar, sin embargo, posibles alternativas de reforma en el contexto supramunicipal (es decir, sin reforma de la planta municipal) que permitieran resolver o matizar los anteriores inconvenientes.

Una primera alternativa sería modificar el sistema de elección de las diputaciones (y, en su caso, de las comarcas), de forma que sus representantes sean elegidos directamente por los ciudadanos. No sobra recordar que la Constitución permite este sistema (el problema deriva de la opción legislativa seguida y mantenida hasta ahora) y que lo impone la CEAL, lo que obligó en su momento al Estado español a hacer la correspondiente reserva de no aplicación a las diputaciones en el momento de ratificarla.

Sin embargo, a pesar de esta medida de democratización, las diputaciones provinciales presentan algunos problemas para reforzar su papel como alternativa a la fusión o agrupación de municipios, que vaya más allá del

ejercicio (y eventual perfeccionamiento) de sus funciones de cooperación y asistencia municipal o del ejercicio de servicios propios (que la elección directa podría reforzar en todo caso, a partir de una redistribución de competencias municipales y autonómicas).

En este sentido pueden jugar claramente en contra el tamaño territorial de las provincias y las incógnitas sobre su papel como institución local, que también se podrían plantear en el actual contexto de crisis económica y de reorganización administrativa. También es un elemento a considerar el diferente perfil institucional que puede tener la provincia como ente local, de acuerdo con las previsiones de algunos Estatutos de Autonomía (por ejemplo, en el caso de Cataluña, donde las diputaciones han de ser sustituidas por los Consejos de Veguería).

Por otra parte, como veremos a continuación, tampoco parece posible atribuir a las diputaciones la condición legal de municipios en la línea que propone el Informe de la FEMP, cuando plantea la idea de “disociación” entre la entidad política del municipio y su estructura administrativa, que podría ser asumida por las diputaciones con carácter de Administración “común” respecto de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Esta fórmula solo puede entenderse como la asunción por parte de las diputaciones de la condición de municipio a efectos administrativos, o bien como el vaciamiento de funciones administrativas de los municipios de menos de 20.000 habitantes, con su correspondiente atribución a las diputaciones. Y en ambos casos es más que dudoso que ambas alternativas respeten el principio y las garantías que exige el principio de autonomía municipal, tal y como lo entienden la Constitución, la CEAL y la jurisprudencia. Sería difícil justificar también que un mismo ente representativo ejerciera a la vez como órgano de gobierno provincial y municipal, y se daría también la circunstancia de que ese órgano de gobierno podría ser “de facto” el autonómico en las comunidades autónomas uniprovinciales.

La “disociación” entre los componentes representativo y gestor de los municipios, parece una fórmula claramente artificiosa que rompe con la lógica institucional del municipio, que debe integrar necesariamente, y al mismo tiempo, estos dos componentes, tal y como indica claramente el artículo 3 CEAL. La disociación vendría a suponer una suplantación y desnaturalización de la institución municipal, que podría ser considerada como una forma encubierta e impropia de reforma municipal. Sin alterar los términos municipales, los municipios con umbral inferior a un determinado número de habitantes quedarían como simples estructuras vacías de contenido, situación que no es aceptable desde el punto de vista de la garantía institucional del municipio, ya que, de hecho, serían otras instituciones las que tendrían la responsabilidad de decidir sobre las competencias municipales.

Algo parecido ocurriría si la solución legal adoptada fuera la de atribuir directamente las competencias municipales a las diputaciones. Formalmente se resolvería el problema de la “disociación”, pero el efecto recentralizador sería mayúsculo y agravado por el factor ya comentado de la falta de legitimidad democrática directa que actualmente tienen las diputaciones.

Una segunda alternativa podría ser la intervención de las entidades intermedias entre el municipio y la provincia, pensadas claramente para cumplir una función de reforma indirecta del mapa municipal. Hasta ahora las experiencias en este campo son pocas, y se reducen prácticamente a la organización comarcal en Cataluña, cuyo desarrollo no puede considerarse como muy satisfactorio.

La opción por un ente intermedio cuenta con la ventaja de su mayor cercanía territorial, lo que lo hace más apto para ser un sustituto de la reforma de la planta municipal. En este sentido, es interesante recordar que la legislación comarcal de Cataluña plantea esencialmente el nivel comarcal como una plataforma para el ejercicio de competencias municipales. Sin embargo, esta pretensión se ha visto muy condicionada por el mismo diseño legal del ente, y por los límites que le impone la legislación básica de régimen local.

En el primer caso, habría que considerar si la creación de un ente de esta naturaleza puede ser establecida directamente por ley e impuesta a los municipios (como ha sido el caso en Cataluña). Otro problema es la configuración de sus órganos de gobierno y su encaje con la representación municipal. Finalmente, los límites legales actualmente existentes sobre la capacidad de asumir competencias municipales y las vías de financiación, acaban de perfilar un marco difícilmente apto para que la fórmula sirva como alternativa a la reforma de la planta municipal.

La vía de las mancomunidades tampoco parece ser adecuada a este propósito por la naturaleza y los límites que tiene, sin perjuicio de que sea una fórmula que permita en la práctica superar algunos déficits en la actuación municipal mediante la gestión en común de determinados servicios.

2.3. Sin embargo, como apuntamos antes, es posible imaginar “otras propuestas alternativas”, que podrían superar gran parte de los inconvenientes que hasta ahora presenta el modelo de “cooperación intermunicipal”, y que pudieran presentarse como opciones serias y rigurosas a la de la reforma municipal.

En este sentido, una posibilidad sería establecer un diseño legal de un ente intermedio basado en el principio de voluntariedad de la integración municipal, pero con un marco legal preestablecido en cuanto a las consecuencias del proceso y con garantías para su funcionamiento eficaz. Las bases o principios a considerar para un proceso de estas características, podrían ser los siguientes:

- El establecimiento legal de una tipología de entes intermedios, que permitiera a los municipios, de acuerdo con su naturaleza y características, acogerse a regímenes de mayor o menor integración (comunidades municipales de base asociativa o federativa).
- La atribución gradual, según la tipología de estos entes intermedios, de unas competencias obligatorias o mínimas y de unos recursos financieros (de origen municipal o propios) que ya se asignarían directamente por ley al ente. Este punto sería esencial para clarificar la

distribución de responsabilidades, eliminar solapamientos y disfunciones y asegurar la suficiencia financiera.

- El establecimiento de un sistema de incentivación económica de los procesos de agrupación de carácter fiscal, y/o la participación en el Fondo de Cooperación Local u otras subvenciones especiales.
- El establecimiento de un sistema de gobierno del ente flexible, en función de la intensidad del compromiso asociativo. La designación podría corresponder en algunos casos a miembros electos de los mismos municipios, sin descartar incluso la posibilidad de un proceso de elección directa en el caso del nivel de máxima integración municipal.
- El establecimiento de un programa de implementación del sistema, bajo la dirección política de las comunidades autónomas y con la participación de los municipios. Este programa debería incluir una propuesta territorial de las agrupaciones de municipios que se considerasen necesarias.
- La previsión en última instancia de las actuaciones coactivas imprescindibles para asegurar la culminación del proceso asociativo.

Una fórmula como la que se acaba de esbozar, permite considerar que el llamado modelo de “cooperación intermunicipal” podría ser una alternativa válida a la reforma de la planta municipal, si se adoptan medidas legales adecuadas, aunque sea a costa de modificar el concepto y la forma que actualmente tienen este tipo de entes (mancomunidades, comarcas), y de la consiguiente reorganización (o reconsideración) del nivel local provincial.

El reforzamiento del nivel municipal por esa vía asociativa, repercutiría indudablemente sobre las funciones de asistencia y cooperación provincial, relativizando su importancia. Sin embargo, y sin perjuicio de otras opciones que pudieran adoptarse sobre el nivel provincial, tales funciones podrían tener sentido referenciadas al nuevo marco municipal, y se podrían abrir otras alternativas en relación con la gestión de servicios propios de ámbito provincial (como sucede en algunos niveles intermedios de otros países) en el marco, en su caso, de un proceso de descentralización de competencias autonómicas.



## 4.5. Conclusiones

---

La situación de crisis económica en la que nos encontramos ha puesto sobre la mesa el debate sobre la reforma de la planta municipal, cuestión que hasta ahora no se había abordado seriamente en el plano político.

Sin embargo, la premura y urgencia con que se están tomando medidas de reorganización administrativa y otras de diferente naturaleza en el actual contexto de crisis, puede suponer que ese debate no se aborde con las garantías suficientes para poder ponderar adecuadamente sus beneficios e inconvenientes, y dejando en un segundo plano el principio participativo y la opinión de los municipios afectados. La forma excesivamente escueta y simplista como se ha planteado el tema desde el Gobierno y otros foros hasta el momento, no contribuye precisamente a dar garantías sobre la serenidad que debería presidir un proceso de este calado, y sobre su acierto final en el fin perseguido de ahorro de gasto público y de eficiencia administrativa.

Tampoco sería prudente pensar que una decisión de esta naturaleza pueda presentarse como una opción meramente técnica, sin contar con el más que probable rechazo y conflictividad desde los sectores afectados (municipios y ciudadanos).

Por esta razón, si finalmente se decide impulsar un proceso de reforma, deberían tenerse en cuenta diversos aspectos básicos para que la autonomía municipal quede preservada en lo máximo posible, y aprovechar la operación para fortalecerla en su contenido, sin restringir más allá de lo esencial el principio representativo.

Sin embargo, es esencial que la reforma de la planta municipal no se enfoque únicamente desde la opción de la fusión de municipios, abandonando de entrada las fórmulas de cooperación articuladas sobre entes intermedios.

Posiblemente el marco legal vigente no da para mucho más en este sentido, y resulta imperfecto. Pero no deberían descartarse nuevos formatos, que, mediante soluciones flexibles como las que se exponen en la última parte de este trabajo, podrían ofrecer una alternativa menos traumática a la supresión o fusión de municipios, y conseguir también una importante racionalización de la organización municipal y mejorar su rendimiento desde el punto de vista económico.

Por último, hay que valorar los riesgos que puede suponer adoptar soluciones de “disociación” entre el componente representativo y el gestor de los municipios, que supongan que esa última vertiente sea asumida por una Administración no municipal, o no constituida por los propios municipios. Una fórmula de estas características podría suponer, según cómo se articule, un resultado muy discutible desde el punto de vista constitucional y legal, ya que sin alteración formal del mapa municipal se produciría, sin embargo y “de facto”, una sustitución del Gobierno municipal por parte de una Administración distinta.

