Ideas-fuerza

1. 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

HUBERT HEINELT

IDEAS-FUERZA

1. El debate sobre las reformas del Gobierno local en España y en otros países, demuestra que la búsqueda del nivel o escala de Gobierno más adecuada para dar una eficaz y eficiente respuesta a los retos de la sociedad debe ser enfocada y resuelta a nivel político, conforme a los siguientes parámetros:
    a. El logro de los objetivos previamente fijados (eficacia).
    b. La aceptación y el apoyo de la sociedad al sistema político (legitimidad).
    c. El mejor uso posible de los recursos disponibles o la capacidad para movilizar nuevos recursos (eficiencia).

2. En los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, puede apreciarse una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno, sustentada no solo en el principio de subsidiariedad, sino también relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Sin embargo, sobre la cuestión concreta de cuáles son los servicios que deben ser planificados y prestados por el Gobierno local, las respuestas siguen siendo diferentes.

3. La fusión de entes locales, ha sido y continúa siendo en un gran número de países europeos una cuestión en la agenda política. En Europa se han aplicado dos estrategias diferentes. La denominada "estrategia del norte de Europa", que persigue crear municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico a través de fusiones de pequeños y medianos municipios, implementada en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos

Länder, en Alemania, en dos fases: una voluntaria, impulsada a través de debates, propuestas e incentivos económicos, y otra obligatoria.

4. La fusión o concentración “coercitiva” fue implementada en Suecia en 1952 y 1974; en el Reino Unido en 1974; y en algunos *Länder* en Alemania a principios de los años 70. 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, y eliminó los condados como segundo nivel local de Gobierno.

5. Las críticas a estas reformas se centran en que se han creado unidades locales de Gobierno demasiado grandes, en las que se limita la efectiva participación de los ciudadanos. Para contrarrestar estos argumentos se han creado dos niveles de Gobierno en el seno municipal, con la aparición de los Consejos de Distrito (barrios). Sin embargo, estos Consejos tienen responsabilidades y un poder de decisión limitados.

6. La otra estrategia, denominada “estrategia del sur de Europa”, ha sido seguida en Francia, Italia y, a partir de los años 90, Grecia. Ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. Está basada en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes. Esta intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones llevó a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios, que ha derivado en solapamientos e ineficiencias, ralentiza la toma de decisiones, genera conflictos y rivalidades, e incrementa los costes de transacción y conflicto.

7. La fusión de pequeños municipios también puede evitarse mediante la articulación del segundo nivel local de Gobierno para que actúe como una asociación de municipios, o como una especie de red de seguridad para los municipios. Las entidades locales intermedias así concebidas pueden contribuir a

evitar la proliferación de numerosas entidades intermunicipales, hecho que evitaría solapamientos administrativos, ineficiencias y toma de decisiones poco transparentes. Un ejemplo de la primera opción son los *Landkreise* en Alemania. Un ejemplo de la segunda opción son los *Megyék* en Hungría.

8. Desde una perspectiva comparada europea, la organización y composición de las diputaciones provinciales es extraña, porque los diputados provinciales no son directamente elegidos por el electorado local. Este sistema de elección comporta, en primer lugar, una fuerte inclinación hacia el partidismo. En segundo lugar, existe el peligro de que afloren problemas relativos a la coordinación de políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En tercer y último lugar, presenta problemas de legitimidad, en cuanto a que una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida.

9. El concepto de competencia local “originaria” tiene sus orígenes en las tradiciones del Gobierno local de los países del norte y centro de Europa, y de allí se ha extendido a otras zonas europeas. Los listados, tablas o enumeraciones de distribución de competencias (vinculados todos ellos al principio *ultra vires*) son típicos de las tradiciones del Gobierno local de los países anglosajones y de aquellos basados en el principio de la “soberanía parlamentaria”, pero también los podemos encontrar en países del sur de Europa (de raíz napoleónica) basados en los principios de “una única república e indivisible” o de la “indivisibilidad” del Estado.

10. El alcance de las competencias “originarias” de los Gobiernos locales varía mucho entre los países europeos. En general, los Gobiernos locales en el sur de Europa gozan de menos competencias de este tipo que sus contrapartes en el norte de Europa. Esto significa que la Administración Pública se concentra en el nivel local de Gobierno, mientras que el nivel federal (o nacional) se ocupa de la “alta política” (relaciones internacionales y seguridad) y de la regulación del Estado del Bienestar, y los niveles regionales o estatales tienen asignadas

competencias en materia de educación (incluyéndose la educación superior), la seguridad interior (Policía) y el desarrollo económico de sus territorios.

11. Lo mismo es aplicable al Reino Unido, así como a Dinamarca, Noruega y Suecia, donde tradicionalmente el nivel local de Gobierno ejerce las competencias más relevantes para el día a día de los ciudadanos. En algunos de estos países, el Gobierno local tiene que autofinanciarse, a través de impuestos y tasas locales, para hacer frente a costosos gastos derivados del Estado del Bienestar, cuyo núcleo se ha considerado históricamente que debe estar en manos de los Gobiernos locales como una competencia “originaria”.

12. De todas estas reflexiones se deduce que es recomendable clarificar las competencias “originarias” de los dos niveles locales de Gobierno españoles, y distinguirlas de las competencias “delegadas” que han sido transferidas por el nivel estatal o autonómico. Si esta distinción es clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas”, porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión.

13. En referencia a las competencias “delegadas”, puede también observarse una nueva tendencia en algunos países (especialmente en el Reino Unido y en los países escandinavos) que también se inspira en las ideas de la *Nueva Gestión Pública*. Se está produciendo una supervisión controlada por el centro que, aunque en principio podría ser vista como una nueva tendencia centralizadora, también puede considerarse como una manera de fortalecer y no debilitar a los Gobiernos locales, que siguen gozando de cierto margen de discrecionalidad para satisfacer las demandas locales a partir de sus circunstancias particulares y los objetivos que se plantean.

14. Desde una perspectiva europea comparada, las diputaciones provinciales españolas tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Las diputaciones provinciales españolas tienen reconocidas de manera muy limitada sus competencias "originarias", por lo que un paso decisivo sería empezar por

clarificar la distinción entre las competencias "originarias" y "delegadas" de las diputaciones.

15. A lo largo de las últimas dos décadas, la elección directa de los alcaldes y presidentes de los Gobiernos locales intermedios se ha expandido por toda Europa. El mejor posicionamiento institucional y el incremento de poderes y competencias de los alcaldes o presidentes de los Gobiernos locales intermedios, deberá compensarse mediante la articulación de contrapesos que permitan una mayor participación de los votantes (referéndums vinculantes). Además, los plenos municipales y provinciales deben ser fortalecidos. Para ello el alcalde no debería presidir el Pleno, sino que su presidente debería ser elegido de entre los concejales.

16. Para asegurarse de que el Pleno es el centro de juego de la política local y un fuerte contrapeso al alcalde, deben articularse y ponerse en práctica activamente mecanismos institucionales que den apoyo y garanticen el pluralismo de los agentes e interesados en la esfera local, y su interacción con el Pleno.

17. El sistema electoral es uno de estos mecanismos. Un sistema electoral proporcional, permite una distribución de los miembros del Pleno en proporción a la fuerza de los partidos políticos y los grupos que participan en las elecciones locales. Asimismo, no deben utilizarse “barreras electorales” en las elecciones locales, para garantizar que grupos pequeños o minoritarios también tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno. Otro mecanismo son los referéndums locales vinculantes, como un instrumento de democracia directa que complementa el predominante principio de la democracia representativa en el nivel local de Gobierno, puesto en práctica en muchos países europeos.

18. Necesidad de fortalecer la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral. En primer lugar, porque el sistema español fomenta el partidismo político; en segundo lugar, porque la actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales

de la provincia; en tercer y último lugar, el sistema español presenta problemas de legitimidad, por cuanto una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza.

19. Paralización de la creación de nuevas entidades intermunicipales. En lugar de considerar la creación de nuevas unidades o fórmulas de Gobierno local intermedio, las provincias deben ser desarrolladas y concebidas como el auténtico nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno. Eso conllevaría también la eliminación de entidades intermunicipales y otras fórmulas de Gobierno local intermedio para evitar solapamientos administrativos e ineficiencias. La reducción y eliminación de todas estas entidades contribuirá también a una toma de decisiones más transparente y responsable en el seno del segundo nivel local de Gobierno.

20. La elección directa de los presidentes de las diputaciones puede constituir otro asunto a tener en cuenta en la reforma institucional de las diputaciones. Sin embargo, la introducción de la elección directa de los miembros del Pleno debe ser prioritaria. Únicamente en el caso de que existiera una fuerte intención (y demanda pública) de reducir el partidismo político del segundo nivel local de Gobierno en España, sería factible plantear la elección directa tanto del Pleno como del presidente.

2. Competencias para la reforma de la planta local

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
CARLES VIVER I PI-SUNYER

IDEAS-FUERZA

1) El tratamiento competencial de la planta local es especialmente complejo, por dos razones:

a) El Estado no dispone en el artículo 149.1 CE de una atribución expresa sobre el conjunto de la planta local. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha permitido una cierta intervención del Estado sobre esta materia (casi exclusiva en relación con las provincias, menor en relación con los municipios y prácticamente nula en relación con las comarcas), acudiendo al título competencial del artículo 149.1.18.ª CE ("bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas").

b) Los títulos competenciales de las distintas comunidades autónomas sobre planta local no son simétricos, lo cual dificulta también la identificación del ámbito competencial del Estado.

2) La diversidad de las atribuciones competenciales de los Estatutos nos sitúa ante el siguiente dilema: autorrestricción del Estado en el ejercicio de su competencia básica *vs.* interpretación reduccionista de los Estatutos de Autonomía.

3) La planta local es una realidad integrada, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros. De aquí se extrae la necesidad de interpretar cada competencia parcial de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local.

4) En relación con los municipios, en la actualidad, la situación es la siguiente: con carácter general, las comunidades autónomas disponen de una competencia específica (y frecuentemente exclusiva) sobre la planta municipal,

bien enunciada como “alteración de términos municipales”, bien como “organización territorial”, que incluye fusión, segregación y agregación de municipios. Pero el Estado puede, si lo estima necesario, condicionar o limitar el ejercicio de esas competencias autonómicas mediante su competencia para establecer las “bases del régimen local” (artículo 149.1.18.ª CE).

5) La norma básica estatal sobre la planta municipal debe de ser “autorrestringida”, a fin de garantizar que cada Comunidad Autónoma con competencia de “desarrollo legislativo” disponga de margen para sus propias opciones políticas.

6) La ordenación de la planta municipal, en todo lo que no guarde directa relación con la autonomía de los municipios afectados, queda fuera del núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”, y, en consecuencia, esa posible regulación estatal ha de ser muy limitada y selectiva.

7) En la alteración de las actuales bases estatales del régimen local, dado que están en juego bienes constitucionales como la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), el Estado, de proceder a una modificación expansiva de esas bases, ha de hacerlo “con razón suficiente”.

8) Una forma óptima de casar la diversidad competencial autonómica puede consistir en que el Estado, en ejercicio de su competencia básica *ex* artículo 149.1.18.ª CE, establezca dos tipos de normas sobre la planta municipal: unas muy restringidas (y aplicables a todas las comunidades autónomas) y otras más amplias, solo aplicables a aquellas comunidades autónomas que únicamente tengan competencias de desarrollo legislativo sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”.

9) Las *fusiones de municipios* quedan casi por entero fuera de la competencia estatal. Es esta una decisión intrínsecamente ejecutiva que no tiene amparo en la competencia básica estatal.

10) No es posible que el Estado establezca directamente *uno o varios criterios inmediatos y determinados de supresión de municipios*. Un criterio directo y terminante en la ley vaciaría casi por completo tanto la competencia autonómica legislativa (exclusiva o "de desarrollo") como la competencia autonómica ejecutiva.

11) La hipótesis de que el Estado pueda establecer *criterios directos de fusión municipal* solo sería aceptable en la medida en que respetara suficientemente la competencia autonómica exclusiva sobre "alteración de términos municipales" o sobre "organización territorial". Esto exige que el enunciado de los criterios sea muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Más cobertura competencial tiene el Estado si, en lugar de normas concretas y terminantes, se sirve de *normas principiales*, imponiendo un objetivo, alcanzable por distintas vías y con diferentes intensidades.

12) Aunque según la jurisprudencia constitucional el Estado puede fomentar la fusión de municipios, mediante medidas dirigidas tanto a los propios municipios, como a las comunidades autónomas, no está ni mucho menos claro que exista conexión entre la autonomía local y una política como esta, en sí misma destinada a promover la desaparición de municipios. Sea como fuere, existen una serie de límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios:

a) Si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), *cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma*.

b) En la hipótesis de que el incentivo de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Estado solo puede "consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino hasta donde alcance su competencia y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento (…) pero siempre que deje un margen a las

comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas" [STC 13/1992, FJ 8 b)].

13) Cuando existe un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (artículo 149.1.13 CE).

14) De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el régimen de financiación municipal es, con carácter general, un aspecto más del "régimen jurídico de las Administraciones Públicas" (artículo 149.1.18 CE) y, por tanto, una competencia compartida por el Estado y las comunidades autónomas según el esquema "bases más desarrollo". Como excepción, el aseguramiento de la autonomía local a través de recursos financieros suficientes sería competencia exclusiva del Estado encuadrada en el título de "Hacienda general" (artículo 149.1.14 CE).

15) El Estado puede ofrecer financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población; o, combinado con esto, una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población.

16) No caben en la competencia estatal ex artículo 149.1.14 CE las posibles subvenciones cuyo fin no sea la "suficiencia financiera", sino la promoción de las fusiones voluntarias.

17) Es competencialmente posible que el Estado establezca una financiación especial y favorecida de municipios con ciertas *características objetivas* (como

un mínimo de población) que se dan en algunos municipios, y a las que otros pueden acceder por fusión o agregación.

18) El Estado no puede actuar sobre la planta comarcal de ninguna Comunidad. A lo sumo puede establecer, tal y como dispone el actual artículo 42.2 LBRL, algunos límites negativos a la facultad autonómica de configuración de la planta comarcal, con el objetivo de garantizar los intereses de los municipios susceptibles de agrupación en una comarca (STC 214/1989, FJ 13 c).

19) En la actualidad, de acuerdo con la doctrina constitucional, la determinación de la planta provincial es una competencia cuya titularidad corresponde del Estado.

20) El núcleo central de la competencia básica estatal sobre régimen provincial está en la garantía de la *autonomía provincial (régimen de asistencia a municipios)*. La organización administrativa y territorial de cada provincia es, fundamentalmente, cuestión de cada Comunidad Autónoma.

21) La competencia básica estatal sobre régimen local concurre hoy, en varias comunidades autónomas, con competencias exclusivas de estas sobre “organización territorial”. Estas competencias autonómicas, aunque no permiten la definición de la planta provincial —por estar reservada al Estado por el artículo 141.2 CE—, sí exigen una interpretación estricta de la competencia estatal sobre bases del régimen provincial, a fin de hacer a ambas compatibles.

22) Caben dos formas de acomodación del régimen jurídico provincial a la competencia autonómica —normalmente exclusiva— sobre “organización territorial”.

a) La primera pasa por que la LBRL limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios, y permita un mayor campo de regulación para cada Comunidad Autónoma.

De esta forma, cada Comunidad podría diseñar un régimen organizativo y funcional provincial acorde con su propia planta municipal o comarcal.

b) Incluso sin necesidad de una reforma de la LBRL es posible que las comunidades autónomas —fundamentalmente, las que han asumido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”— diseñen un régimen provincial propio y singular. La competencia autonómica para una eventual reducción del mapa municipal necesariamente presume la competencia para modificar la organización y el funcionamiento provinciales, a fin de hacer a la provincia compatible con el mapa municipal de cada Comunidad.

3. El pequeño municipio: núcleo democrático *vs.* Prestación de servicios

MANUEL ARENILLA SÁEZ

IDEAS-FUERZA

1. El problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, al considerarse desde el derecho al buen gobierno y a la buena administración 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 y sus intereses.

2. Las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos: 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. 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.

4. 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.

5. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar efectivamente 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.

6. 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.

7. Resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular que desde la supresión de municipios. Para ello es preciso mantener al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Esto conllevaría el replanteamiento de las mancomunidades y la articulación de los consorcios existentes y, en general, del sector público, en el nivel provincial/insular.

8. Se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana; en el segundo, provincia o isla, se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizasen 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 realice en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, el Cabildo o el Consejo Insular.

9. Debe replantearse la existencia de las mancomunidades, 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.

10. La supresión de la Diputación 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.

11. 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 se fijaría 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.

12. Fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios:
    a. Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
    b. 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.
    c. 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.

13. 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.

14. 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. 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.

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

ANTONI BAYONA ROCAMORA

IDEAS-FUERZA

1. La grave crisis económica y la necesidad de reducir el gasto público, han situado la reforma de la planta municipal en la agenda de medidas de reorganización y racionalización administrativa. Se estima que una reforma de esta naturaleza supondría un ahorro importante en los recursos públicos y mejoraría la eficiencia de la actuación administrativa, teniendo en cuenta que la planta municipal padece actualmente de déficits importantes de capacidad de gestión, debido a su excesiva fragmentación y a la escasa población de la mayoría de municipios (de un total de 8.114, más de la mitad tienen menos de 5.000 habitantes, y solo 394 pasan de la cifra de 20.000 habitantes).

2. La reforma de la planta municipal ha sido soslayada durante mucho tiempo en el debate político y social, existiendo una aceptación implícita del *statu quo* actual. Por esta razón, antes de adoptar medidas de fusión o agrupación de municipios en la línea seguida en países del centro y norte de Europa, deberían realizarse estudios rigurosos, así como promover el necesario debate social, para evitar el riesgo de que en el actual contexto de crisis económica pudieran concretarse decisiones precipitadas, sin valorar adecuadamente el potencial real y efectivo de las mismas sobre la mejora de la eficiencia y de la capacidad de gestión.

3. Hay que valorar también el hecho de que una reforma de la planta municipal basada en la fusión o agrupación forzosa de municipios, supondría un cambio radical en nuestra tradición y cultura municipalista, con un impacto inevitable en el sentido de identidad y pertenencia de los ciudadanos que viven en pequeños y medianos municipios. Si a pesar de ello se optara por esa vía, sería conveniente seguir un procedimiento

con la máxima participación y en cuya aplicación tuvieran un papel determinante, al menos en una primera etapa, las propias dinámicas municipales.

4. Los déficits de capacidad de gestión que presenta la actual planta municipal se han compensado esencialmente hasta ahora con la intervención de las diputaciones provinciales y, en algún caso, con otros entes intermedios, mediante el ejercicio de funciones de cooperación y asistencia a los municipios. Los propios municipios también han utilizado a menudo su derecho de asociación para constituir mancomunidades para la prestación conjunta de servicios. Sin embargo, la experiencia aplicativa de estos instrumentos de cooperación no siempre ha sido positiva en términos de eficiencia. En este sentido, se ha destacado que producen disfunciones y solapamientos desde el punto de vista administrativo, y resultan poco transparentes desde el punto de vista democrático.

5. La vía de una reforma indirecta de la planta municipal mediante la disociación entre la vertiente política y la administrativa del municipio, y el traslado de esta última a las diputaciones provinciales por debajo de un umbral de población (se está planteando la cifra de 20.000 habitantes), es una solución que puede presentar problemas graves desde el punto de vista constitucional-legal, y también del gasto público. La disociación, como tal, supondría que las diputaciones pasaran a ejercer, de hecho y de derecho, como Administraciones municipales en la inmensa mayoría de casos (solo quedarían en España 394 municipios plenamente operativos como tales), con una ruptura clara y nítida del sentido de la institución municipal, que incluye necesariamente el doble componente participativo y administrativo, teniendo en cuenta, además, que las diputaciones son instituciones que tienen una legitimidad democrática diferente de la de los municipios y que obviamente no puede suplantar a la de estos. Por otra parte, muchas diputaciones que actualmente solo ejercen funciones de cooperación y asistencia, deberían ampliar notablemente su contenido organizativo y

administrativo, para responsabilizarse en todo el territorio provincial de la prestación directa de los servicios y competencias que la ley atribuye actualmente a los municipios.

6. Frente a la reforma directa de la planta municipal o la fórmula indirecta de la disociación de funciones con intervención directa de las diputaciones, puede tener cabida una tercera vía que se fundamente en la creación de agrupaciones o comunidades municipales, superando el marco que presenta el actual modelo de las mancomunidades y otros entes intermedios. La ley podría establecer y regular diversas fórmulas de agrupación, con contenidos competenciales y económicos preestablecidos y graduales, de forma que se incentivara a los municipios hacia un proceso de iniciativa municipal. Un diseño adecuado de este sistema asociativo y de sus diversas opciones y resultados, permitiría trasladar a una agrupación o comunidad de municipios, para su ejercicio conjunto, buena parte de las funciones administrativas, quedando bajo el ejercicio directo de los municipios las funciones básicas que pudieran desarrollar con sus propios medios, sin quedar necesariamente relegados a entidades meramente representativas. Por otra parte, la naturaleza y características de esta fórmula serían plenamente compatibles con la garantía institucional de municipio, ya que se fundamentaría en un proceso de integración de base municipal y en unos entes representativos de los mismos municipios.

5. Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación

JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES
MANUEL ZAFRA VÍCTOR

IDEAS-FUERZA

1- La reacción inmediata ante la realidad evidente de un ochenta y cinco por ciento de municipios con menos de cinco mil habitantes es la propuesta de la supresión o la agrupación forzosa.

2- Esta sería, sin embargo, una respuesta instintiva y a corto plazo que subestima dos factores importantes: la eliminación jurídica de ayuntamientos no alivia los costes en la provisión de servicios a núcleos de población diseminados; el arraigo de la población en el territorio facilita el desarrollo y estimula la conciencia cívica tanto para la más eficiente asignación de recursos como para la participación ciudadana y la calidad de la democracia.

3- Las soluciones que se tomen no pueden ser, en modo alguno, enfocadas exclusivamente por criterios economicistas o de viabilidad económica, sino teniendo en cuenta una pluralidad de parámetros y finalidades. De un modo especial, deben enfocarse desde el prisma del mejor servicio a los intereses de sus ciudadanos.

4- El reto no está, pues, en la reestructuración tecnocrática de la planta territorial tomando como único criterio la disminución de costes (que en la fusión de municipios pequeños apenas existiría), sino en el gobierno de la intermunicipalidad, es decir en la articulación política de esta tipología de municipios que, por sí solos, no se hallan en condiciones de ejercer sus competencias ni de prestar los servicios públicos.

5- En el estadio actual del Estado autonómico es necesario plantear la regulación de la intermunicipalidad, con el fin de evitar la concurrencia de diferentes entidades locales con idénticos fines y sobre el mismo territorio.

6- Aun cuando es diverso el alcance de las competencias autonómicas, y también la extensión y características del territorio de cada Comunidad Autónoma, deben buscarse soluciones en lo posible homogéneas o, al menos, amplias, para que lo que significa el modelo territorial tenga, sin perjuicio de las fórmulas asociativas o cooperativas que se adopten, una similitud básica.

7- Si la intermunicipalidad es una exigencia estructural para la viabilidad del Gobierno local, resulta imprescindible señalar la singularidad de cada una de las formas de intermunicipalidad y potenciar su ventaja comparativa. En ese sentido no parece aconsejable la indiscriminada simultaneidad de mancomunidades, comarcas y provincias.

8- Las premisas de partida serían las siguientes: la intermunicipalidad debe ser cuestión de Estado si se admite que el nivel local es un pilar en la articulación territorial del Estado. De ahí que la provincia en cuanto entidad local constitucionalmente garantizada como agrupación de municipios se erija en referencia y, por tanto, en condicionamiento de la comarca como expresión de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y régimen local, y de la mancomunidad como ejercicio del derecho de asociación municipal.

9- Las posibilidades que para los pequeños municipios pueden ofrecer las provincias y sus instituciones, han de venir acompañadas de una redefinición de la institución en cuanto a órganos de gobierno y sus funciones.

10- Las competencias provinciales impiden que las comarcas o las mancomunidades las dupliquen. La posibilidad de su existencia simultánea pasaría por que las políticas provinciales se articularan a través de comarcas o de mancomunidades, en ningún caso rivalizando con ellas. Evidentemente este escenario limita la intervención autonómica, pero fortalece el Gobierno local.

11- Se considera fundamental que las decisiones que se tomen sobre el diseño de la planta municipal y las entidades locales intermedias tengan un amplio consenso a nivel de pacto político, al igual que de la FEMP.