

El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España

Román Rodríguez González

Universidade de Santiago de Compostela

RESUMEN. La organización político-administrativa de base local europea ha experimentado fuertes transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX. Se pueden diferenciar dos tipos fundamentales de cambios: la reducción de su número por agregación o fusión de varios municipios, medida llevada a cabo en los países del norte europeo; o la creación de entes de cooperación supramunicipal, opción mayoritaria en los países de tradición administrativista francesa. En ambos casos la inadecuación de las estructuras administrativas locales a las realidades espaciales se sitúa en el centro de esta problemática. El presente artículo realiza una presentación sobre la evolución del mapa municipal europeo, para con posterioridad plantear en base a estas experiencias un posible modelo de reestructuración de la base local en España, una vez que todos los analistas coinciden en considerar obsoleta la actual estructura territorial a escala municipal.

Palabras clave: Fusión de municipios, cooperación territorial, mapa municipal

ABSTRACT. The political-administrative organization of European local basis has undergone strong transformations during the second half of the 20th century. Two basic types of changes can be clearly distinguished: the reduction of its number because of addition or fusion of different councils, measure adopted in the countries of North Europe, or the creation of supra-municipal cooperation entities, the majority option in the countries of French administrative tradition. In both cases, the inadequacy of local administrative structures to spatial realities is at the centre of these problems. This article offers a presentation about the evolution of the European council map and subsequently explains a possible model, based on these experiences, for restructuring the local basis in Spain, since all analysts agree that the actual territorial structure on council scale is obsolete.

Keywords: Fusion of councils, territorial cooperation, council map.

Recibido: 4 de abril de 2006.
Aceptado: 31 de julio de 2006.

1. Transformaciones en el mapa municipal europeo.

Las reformas de la organización territorial de la Administración Local en Europa son un tema de cierta tradición. Las mismas se fundamentan en un debate teórico centrado en el tamaño recomendable que deben de tener los municipios para, en primer lugar, poder prestar con eficacia y eficiencia los servicios públicos que les son propios; en segundo término, para asegurar la participación de la ciudadanía en la vida local y, también, para convertir a los municipios en agentes impulsores de la calidad de vida y el desarrollo de sus territorios.

Las respuestas a este debate se centraron en dos vías: la supresión mediante fusión y/o agregación de municipios; o la articulación de fórmulas de cooperación supramunicipal. En la adopción de una u otra medida se tienen en cuenta factores de índole cultural e históricos referentes a los diferentes modelos organizativos del poder público, demográficos en relación al tamaño y distribución de la población, económicos, etc.

Durante las décadas de 1960 y 1970 en diversos países de Europa se experimentaron intensos procesos de reestructuración de los diferentes mapas municipales. Los mismos se saldaron fundamentalmente por una intensa reducción de su número y, por consiguiente, con un incremento de su entidad en múltiples variables (superficie, habitantes, capacidad de gestión, oferta de servicios, etc.).

La finalidad de esta transformación era adecuar el marco administrativo local a las nuevas dinámicas acaecidas tras la II Guerra Mundial, dentro de un contexto caracterizado por la existencia de un gran dinamismo socioeconómico, vinculado a la reconstrucción de los estados europeos; y la generalización del “Estado de Bienestar” que implica una amplia distribución por el espacio de servicios públicos de todo tipo, que lleva asociado un fuerte coste económico para su cobertura.

La reducción del número de municipios en ciertos países, como se observa en el cuadro adjunto, ha alcanzado altos valores en las décadas iniciales de la segunda mitad del siglo XX; mientras en los años más recientes estos fuertes procesos de desaparición de municipios se estabilizan. E incluso en algunos estados desde 1992 hasta el 2002 se incrementa ligeramente en razón de la vuelta atrás de alguna de las fusiones de los años anteriores.

Como se puede observar las reducciones más drásticas se llevaron a cabo en países del norte europeo tales como Reino Unido, Suecia, Dinamarca, etc, durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX. Estas medidas se han realizado a partir de la aplicación de normas legales que obligaban a los municipios de menor tamaño a asociarse entre si, con la finalidad de adoptar una mayor eficacia en la prestación de los servicios encomendados; o en otros casos mediante la creación “ex novo” de una nueva planta municipal con ámbitos competenciales, organizativos y territoriales completamente nuevos. Mientras, en el sur europeo los estados han sido más cautelosos con estos procesos. Incluso en algunos casos, Portugal e Italia, su número se ha incrementado en el mismo periodo temporal.

Dinámica del número de municipios en Europa

País	1950	1992	Evolución	2002
Austria	3.999	2.301	- 1.698 (-42%)	2.346
Bélgica	2.669	589	- 2.080 (-78%)	589
Bulgaria	2.178	255	- 1.932 (-88%)	263
Chequia	11.051	6.196	-4.855 (-44%)	6.258
Dinamarca	1.387	275	-1.122 (-80%)	271
Finlandia	547	460	- 87 (-16%)	444
Francia	38.814	36.793	- 2.051 (-5%)	36.565
Alemania	24.272	8.077	- 16.195 (-67%)	13.985
Grecia	5.959	5.922	- 3.783 (-0.6)	1.031
Islandia	229	197	- 32 (-14%)	124
Italia	7.781	8.100	+ 319 (+4%)	8.102
Luxemburgo	127	118	-9 (-7%)	118
Holanda	1.015	647	-368 (.36%)	496
Noruega	744	439	- 305 (-41%)	434
Portugal	303	305	+2 (+0.7%)	306
España	9.214	8.082	-1.132 (-12%)	8.107
Suecia	2.281	286	- 1.995 (-87%)	290
Suiza	3.097	3.021	- 76 (-2.5%)	2.844
Reino Unido	2.028	484	- 1.544 (-76%)	423

Fuente: Consejo de Europa, 1995.

Se puede establecer, de este modo una dualidad norte/sur que responde al predominio en la Europa del sur de un modelo administrativo de inspiración francesa, que no está presente en el norte europeo (Francia cuenta con un número muy elevado de municipios, surgidos en 1789 con posterioridad al periodo revolucionario, impulsando un proceso de creación de pequeños municipios que servirá de inspiración para el caso español). En este sentido se pueden contraponer las soluciones presentadas:

Modelo "latino" del sur de Europa		Modelo de la Europa del norte
<ul style="list-style-type: none"> • Inspiración e influencia del modelo francés surgido de la revolución • Proliferación de pequeños municipios. • Se adopta como soluciones a los problemas del inframunicipalismo la puesta en marcha de fórmulas de asociacionismo voluntario entre municipios • Responde a un modelo social de carácter individualista 	↔	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de agregación-fusión de los municipios a partir de la aplicación de leyes específicas para este fin. • Responde a un modelo social de carácter germánico-nórdico, en el cual predomina un fuerte sentimiento de colectividad • Consecución de unas estructuras municipales fuertes y eficientes con mayor capacidad de gestión de los servicios públicos que ofertan, con un papel más claro en el desarrollo socioeconómico de sus términos.

Las experiencias acumuladas en diferentes países europeos son de interés al aportar aprendizajes significativos y referencias a tener en cuenta. Por tal motivo a continuación se analiza la situación existente en dos estados dentro de la órbita de influencia francófona, la propia Francia y Portugal, presentando también el actual proceso en el Cantón suizo de Friburgo; y otros dos ejemplos que han tenido una dinámica completamente opuesta, Suecia y Alemania.

1.1 Tradición administrativa de inspiración francesa.

El modelo administrativo francés surgido tras el período revolucionario pasa a ser tomado como referencia organizativa por diversos países, entre ellos España o Portugal (si bien este último país puede considerarse como una excepción al contar con una base municipal de entidad superior a España, Francia o Italia). Francia es un país fuertemente centralista en su concepción política, siendo también el que presenta un mayor número de municipios de Europa: más de 36.000 (de los que más de las tres cuartas partes tienen menos de 1.000 habitantes, y solo un 2% más de 10.000, en los cuales reside más del 50% de la población francesa); siendo herederos del proceso revolucionario en el cual se erigió un municipio (“commune”) en toda “*villa, burgo, parroquia o Comunidad de campo*”.

Diversos analistas coinciden en afirmar que los municipios franceses deben ser considerados “*menores de edad*”, en el sentido jurídico del término porque, salvo excepciones, no cuentan con medios administrativos, técnicos y financieros suficientes para ejercer con autonomía las competencias y responsabilidades que le son propias. Por este motivo en el país vecino se han impulsado diferentes propuestas con la finalidad de agrupar y reducir este tan elevado número, sin que hayan tenido especial éxito. Con anterioridad a 1970 diferentes textos legislativos intentaron promover la fusión voluntaria mediante la concesión de incentivos financieros, aprobándose de modo explícito en 1971 la denominada “Ley Marcellin” para promocionar estos procesos. Ley que fracasará por su débil aplicación. De hecho sólo se realizan 838 fusiones (que afectaron a 2.045 municipios), de modo que una vez que desaparecieron los incentivos económicos se volvieron a segregar.

En los años 1980 en vistas de que la fusión-agregación se había convertido en un planteamiento utópico y sin concreción real, se plantea una nueva vía para solucionar los problemas derivados del minifundismo municipal. Se promocionan, entonces, diversos mecanismos de fomento de la cooperación para la gestión mancomunada de servicios de modo voluntario por parte de los diferentes municipios. Son los denominados “*syndicat de communes*”, que serán también el referente para las mancomunidades españolas; o los “*districts*” o “*communautés urbaines*”, concebidas específicamente para las áreas urbanas, de igual modo que las áreas metropolitanas españolas.

También en Francia se cuenta con otras fórmulas “*conventions*” y “*chartes intercomunales*”, cuya funcionalidad es la de organizar el funcionamiento de determinados servicios públicos.

Para entender el mantenimiento histórico de una estructura municipal tan fragmentada se debe partir del enorme poder fáctico que poseen los cargos políticos municipales. Por una parte se cuenta con más de medio millón de electos locales franceses. Por otra la acumulación de mandatos de estos representantes posibilita que, por ejemplo en 1997, aproximadamente la mitad de los 577 diputados de la Asamblea Nacional (cámara baja) eran alcaldes (la proporción en la cámara alta o Senado era superior), y 121 diputados eran alcaldes de ciudades con más de 20.000 habitantes. A mayores, el Senado francés, ha sido definido como el “gran consejo de los municipios de Francia”. Convirtiéndose de hecho en un Cámara de extracción netamente localista y singularmente de localismo rural, que constituye en la práctica un *lobby* que incluso posee en la práctica poder de veto sobre las decisiones que les afecten.

En definitiva, el ejemplo francés es claro: se renuncia de un modo explícito a la reestructuración por fusión de la base municipal, y se opta como mecanismo para la solución de las problemáticas derivadas de su enorme número de municipios, por la promoción de mecanismos de cooperación territorial encaminados a gestionar de un modo más racional los diversos servicios públicos locales. Detrás de la proliferación de este tipo de entes no hay más que una “fusión velada”, y un reflejo manifiesto de la incapacidad de los gobiernos locales franceses de responder a las demandas y necesidades que tienen encomendadas. Con todo es de señalar que en los últimos años, y como reflejo de una situación municipal difícilmente sostenible, se está avanzando en una serie de medidas tendentes, por una parte, al logro de una mayor autonomía competencial de los municipios (mediante procesos de descentralización); y por otra a partir del estímulo y profundización de las diferentes fórmulas de cooperación supramunicipal.

Frente a este ejemplo de acusado minifundismo municipal, en la otra cara de la moneda se sitúa el caso de Portugal. El país vecino cuenta con municipios de gran tamaño comparativo (una población media de más de 32.000 habitantes y una superficie de 300 km²), que a su vez se dividen en “*freguesias*” (semejantes a las Entidades Locales Menores españolas, con un número de 4.220, que constituyen la unidad territorial de base y tienen un origen religioso y medieval). Cuenta con 305 municipios como resultado de un proceso de reagrupación llevado a cabo en los años 1930. El mismo permitió reducir el número de municipios a 351, partiendo de una cifra inicial de 785.

Las actuales tendencias portuguesas parecen descartar la posibilidad de reducir el mapa local con la creación de nuevos municipios, pese a que muchas “*freguesias*” llevan a cabo numerosas presiones para constituirse como municipios independientes. Así en 1982 se aprueba una Ley para fijar una serie de requisitos mínimos en materia de segregaciones y creación de nuevos entes, completándose en el 1985 con la Ley Marco

de Creación de Municipios que dificulta enormemente este proceso. Además, jurídicamente la creación, extinción o modificación de un municipio portugués, exige una Ley de la “*Assembleia da República*”, lo cual dificulta aún más la posible reducción.

Portugal es un país fuertemente centralizado, con dos niveles administrativos fundamentales: El gobierno central y el municipio (en los últimos años, e influenciado por la aplicación de la Política Regional de la U.E, está tomando fuerza un ámbito de desconcentración administrativa de base regional¹). La mayor entidad de sus municipios hace que las problemáticas vinculadas al inframunicipalismo no sean tan candentes como en Francia o España. Sin embargo, y debido al fenómeno de abandono poblacional del interior del Portugal continental y la consiguiente concentración de la población en una estrecha franja costera del norte al sur del país, las áreas rurales interiores ven también reproducidos los perjuicios del fenómeno inframunicipalista.

Los recursos financieros destinados a las Entidades Locales son muy escasos (en la década de 1990 representaban solo el 6% del presupuesto central) y dependientes en forma de subvenciones, con todos los problemas que, como es sabido, genera esta fórmula de financiación respecto al autogobierno local. Siendo menos agudo el problema del inframunicipalismo que en otros países imitadores del modelo napoleónico, no es menos cierto que las carencias prestacionales de los municipios portugueses son muy notorias, y que el resistencialismo del Gobierno Central a cualquier índole de reforma descentralizadora está provocando inercias indeseables que acentúan la ineficiencia y generan problemas, tanto más agudos cuanto que obstaculizan el desarrollo endógeno, acentuando los desequilibrios interterritoriales, entre los espacios urbanos y rurales.

Uno de los territorios donde los procesos de fusión tienen actualmente una mayor presencia, dentro de los ámbitos administrativistas de tradición francesa, es en el Cantón suizo de Friburgo. En este el predominio del pequeño municipio tiene ocasionado muy numerosas disfunciones en lo tocante a su papel como órgano suministrador de bienes y servicios locales. Se afirma, en este sentido, que los municipios son muy pequeños para cumplir con las responsabilidades que tienen asignados, por lo que si quieren evitar una “cantonalización” de sus competencias², deberán fusionarse (Daffon, 1999). Máxime cuando la Constitución Federal helvética no garantiza la autonomía municipal, con lo que su régimen y organización es muy variable en cada Cantón.

Este Cantón, como el conjunto de Suiza, mantiene una cierta inactividad en esta materia hasta la década de los 1990. Los últimos años, sin embargo, se están asocian-

1 El ámbito regional carece de competencias políticas, actuando por delegación del gobierno central. En noviembre de 1998 tuvo lugar un referéndum para dotar de autonomía político-administrativa a las regiones, siendo el resultado negativo.

2 Por “cantonalización” se entiende que los gobiernos cantonales, ante la imposibilidad del municipio de asumir o prestar los servicios y funciones que tienen atribuidas, asumen la gestión efectiva de las competencias municipales. Lo que es un síntoma muy claro de pérdida de autonomía.

do a una reducción progresiva a través de la fusión. De hecho, según se observa en los datos adjuntos, en la actualidad este proceso adquiere una cierta importancia, especialmente en comparación con la dinámica experimentada a lo largo del siglo XX. Dentro de la base municipalista predomina la fusión de los muy pequeños municipios, al ser estos los que presentan mayores dificultades para subsistir; y también en las áreas urbanas donde las interrelaciones socioeconómicas y espaciales entre municipios limítrofes son tan fuertes que, de hecho, se está hablando de una única entidad territorial, fragmentada artificialmente por las delimitaciones locales.

Este proceso adquiere un fuerte impulso político en el 2000 con la aprobación de una Ley cantonal de “Política de estímulo de fusión de municipios”. En esta se recoge un procedimiento jurídico-burocrático, y se crea un fondo de fusión encaminado a aportar determinadas ayudas financieras a los municipios que opten por la misma.

Evolución del número de municipios en el Cantón de Friburgo

período de referencia	fusiones realizadas	nº municipios	municipios desaparecidos
década de 1960	2	284	3
década de 1970	14	281	15
década de 1980	6	266	7
década de 1990	10	259	14
2000	11	242	19
2001	1	226	3
2002	6	223	21
2003	11	202	20

Fuente: B. Daffon (2003)

La trascendencia que está adquiriendo este proceso está dando lugar a la publicación de documentos-guía de fusión (Daffon, 2003), y de modelos básicos de acuerdos de fusión en los cuales se marcan los calendarios a seguir, el estatus del municipio resultante de la fusión, el nombre, la situación financiera, se fijan las transferencias de personal, patrimonio o bienes, las competencias, los órganos de gobiernos, etc.

1.2 Dinámicas en los “nortes”

Como se ha manifestado diversos países europeos han llevado a cabo, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, fuertes procesos de reducción del número de municipios, mediante reestructuraciones coercitivas de carácter normativo. Estos se caracterizan por no pertenecer a la órbita de influencia político-administrativa francesa y situarse en el norte y centro de Europa. Suecia y Alemania son dos ejemplos que ilustran esta dinámica.

La República Federal Alemana experimenta en la segunda mitad del siglo XX una fuerte reducción: en 1950 eran 24.272 y en el 1992 solo 8.077, lo que supone una reducción del 67%. Obviamente la actual Alemania, tras la unificación, aumentó notablemente su número de municipios, contando en la actualidad con 16.069, convirtiéndose de nuevo en un Estado en el que se manifiestan de nuevo los problemas del inframunicipalismo (el 85% de los actuales tienen menos de 5.000 habitantes). Esta situación se agrava si tenemos en cuenta que en la antigua Alemania oriental residen menos del 25% de los habitantes de la Alemania unificada.

La significativa reducción llevada a cabo se debió a la incapacidad por parte de los municipios y distritos rurales para mantener una mínima administración profesional, estable y eficaz. Y, en el caso de los urbanos, esta tiene como referencia el desbordamiento por el crecimiento urbano de los límites municipales históricos, y la superación de la capacidad económica y administrativa-prestacional del municipio central.

La reducción del número de municipios se llevó a cabo de un modo individualizado por parte de cada Lander, partiendo de la elaboración de leyes específicas y de una reestructuración general de todos los ámbitos competenciales de los diferentes niveles administrativos (Sosa Wagner y Miguel García, 1987). El objetivo de esta reforma se centraba en conseguir entes municipales de dimensiones adecuadas para una óptima prestación de los servicios, una mejora de la vida política municipal y la satisfacción de necesidades que eran supramunicipales y que no podían ser cumplidas por los existentes. También, asociado a la reestructuración competencial, se produce una transferencia de numerosas materias desde los Lander hacia los nuevos municipios, al estar ahora capacitados para asumir y desarrollar nuevas responsabilidades (un proceso equiparable a nuestro actual Pacto Local).

El proceso de reorganización del territorio y el gobierno local en Alemania, al igual que sucedió en otros estados como en el Reino Unido o Suecia, no estuvo exenta de críticas, entre las que se destacan la pérdida de representatividad de los gobiernos locales, en base a la disminución relativa del número de representantes por unidades de población; y también por el mayor distanciamiento de la Administración Local con respecto al ciudadano. Así, algunos Lander o bien optaron por fórmulas menos traumáticas como la creación de municipios de segundo grado, integradores de municipios pequeños que conservan su individualidad, o bien efectuaron a finales de los años 1970 algunas rectificaciones, segregando de nuevo municipios previamente fusionados.

Con todo, los gobiernos locales germánicos se caracterizan por ser administraciones fuertes, con importantes competencias, considerables recursos financieros (entre otros gestionan el 14% del impuesto sobre la renta recaudado en cada territorio) y diferentes modelos organizativos en relación con la histórica tradición autonómica de los Lander.

El caso sueco es también digno de conocimiento, por el amplio nivel de descentralización político-administrativo que presenta, manifestando un modelo organizati-

vo de la estructura política denominado como *escandinavo*, común a países como Dinamarca, Noruega, Finlandia e Islandia. En su concreción tuvo una importancia vital la fuerte voluntad política existente y la elaboración de estudios en profundidad sobre el problema local, de modo que se considera la reforma estructural mas “científica” de Europa occidental (Kjellberg, 1988).

En 1862 se dicta la primera Ley de Régimen Local de corte moderno. Había en Suecia más de 2.500 municipios, algunos muy reducidos en extensión y, sobre todo, en población, dominados por una falta de eficacia en la gestión municipal y una manifiesta imposibilidad de atender a la prestación de una importante serie de servicios públicos. Esta problemática se agudizó a finales de los años 1930 por las dificultades económicas que atravesaron los entes locales. Para dar respuesta a esta situación se apostó por la fusión de pequeños municipios en unidades mayores.

La primera gran reforma del mapa municipal sueco tiene lugar en 1950, cuando que aprobó una nueva demarcación territorial que entraría en vigor años después, en 1956 con la entrada en vigor de la Ley sobre reorganización de municipios. Se parte de una serie de criterios para el diseño de los nuevos entes; como que cada municipio debía tener una población suficientemente numerosa para sostener las responsabilidades municipales y para mantener el mercado laboral del municipio, la homogeneidad territorial, contar con lazos funcionales manifiestos, etc. En esta línea se crea una comisión de estudio que planteó una nueva reforma (políticamente muy conflictiva y objeto de fuertes debates parlamentarios) del mapa municipal, que se inicia en 1956 y finaliza en 1962. El objeto es diseñar nuevos municipios correspondientes con áreas funcionales. Se busca que los nuevos municipios coincidan con las zonas comerciales y funcionales creadas por los movimientos de población y por el crecimiento tecnológico y financiero. Los municipios deberían agruparse formando una zona donde el comercio, las finanzas y las comunicaciones se complementasen.

Para evitar futuras segregaciones, la nueva división territorial trató de realizarse en torno a zonas económicamente cohesionadas. Los nuevos municipios deberían constituirse a partir de localidades centrales que constituyesen polos de atracción económico-funcional del entorno rural. La Comisión dividió experimentalmente el territorio nacional en áreas de influencia de este tipo llamadas “bloques de municipios”, compuestas por un municipio central y varios próximos, en los que la población mínima debería ser de 8.000 habitantes.

Aunque el proceso de fusión se planteó de manera voluntaria, y con audiencia de todos los municipios, se retrasó durante varios años debido a la oposición de los más pequeños. Entonces el Parlamento aprobó una nueva Ley en 1969 por la que se disponía la ejecución forzosa de las fusiones programadas. El primero de enero de 1974 el número de municipios quedó fijado en 278 (si bien después se producirían algunas segregaciones posteriores por lo que el número actual es de 286). El resultado

se manifiesta en la consecución de unos municipios que cuentan con una media de superficie de más de 1.500 Km², y más de 30.000 habitantes.

La situación del municipalismo sueco no se puede entender sin plantear un amplio panorama de la situación organizativa general del país. Destacan dos niveles político-administrativos: el nacional y el local, dado que el nivel intermedio regional tiene una relevancia menor. El nivel local gestiona una parte muy importante del importante sector público sueco, con una cifra de personal que supera los dos tercios del total del país, generando un gasto público en porcentajes de PIB más elevado que el del propio Estado, y recaudando con mecanismos propios unas tres cuartas partes del total de los ingresos municipales.

Se han realizado diversas evaluaciones sobre los efectos de esta reforma. El balance es dual, en respuesta al también dual carácter de la institución "municipio". Primeramente se ha criticado la pérdida de proximidad de los ciudadanos respecto a los cargos electos locales, disminuyendo notablemente los contactos entre el ciudadano y sus representantes. En segundo término, atendiendo al papel del municipio como ente suministrador de servicios, la respuesta es diferente. Se manifiesta, en este sentido, el incremento de responsabilidades y capacidades de gestión en diversos ámbitos. Y se afirma que uno de los efectos ha sido el mayor desarrollo de los equipamientos industriales, comerciales, de transporte, culturales y sociales. Todo ello se acompaña de un aumento presupuestario y una reducción de su dependencia financiera (Voir Gustafsson, 1980).

La estructura organizativa local sueca ha redundado en un incremento de la descentralización política efectiva. Esto origina un modelo organizativo en el cual el mayor peso de la prestación de los servicios públicos recae sobre las Entidades Locales: enseñanza básica y secundaria, gran parte de los servicios sociales, servicios básicos relacionados con la vivienda, etc. Según la opinión de los profesores P. González Mariñas y A. López Mira esta situación es clara muestra de la modernidad y eficacia organizativa que atesoran las instancias locales y que no quieren aprovechar, negando la evidencia, los países de tradición napoleónica como el nuestro que miran al pasado, ignoran el presente y esquivan el futuro y la toma de decisiones en esta materia.

Evidentemente, y como se acaba de ver, estos procesos de reducción del número de municipios no estuvieron tampoco exentos de conflictos y problemáticas. Su conocimiento, sin embargo, es de gran interés para ver como este planteamiento no es una utopía irrealizable, si no que es un objetivo que se podrá lograr a medio o largo plazo si se afianza una concienciación y conjunción de intereses por parte de los agentes políticos, sociales, culturales y económicos. Por otra parte se debe tener siempre presente que el municipio, como institución, desempeña un doble papel como ente funcional y como célula de representatividad política. Eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios y competencias municipales, parecen entrar en contradicción,

como así se ha manifestado en el proceso sueco, con la proximidad democrática. Se plantea, entonces, un dilema que se debe abordar con decisión.

2. España. Una necesaria reestructuración de la base municipal.

Las deficiencias y desajustes del actual mapa municipal español se resumen, por una parte, en el creciente inframunicipalismo que afecta a las áreas rurales³; y por otra, en la expansión de la ciudad como ente físico y funcional en un proceso que desborda los límites municipales de base. La solución a estas problemáticas, al margen de la apuesta que en el caso español se realiza por diferentes fórmulas de cooperación territorial que no presentan un balance demasiado optimista (Rodríguez González, 2005), puede encauzarse a través de una hipotética fusión de municipios integral, cuya realización es perfectamente posible en el actual marco jurídico, o por otras modalidades, las que aquí denominaremos fusión selectiva cuyo carácter más innovador implicaría introducir reformas en el sistema normativo (fundamentalmente en la legislación de régimen y haciendas locales y electoral).

En la exposición nos vamos a centrar en el papel del municipio como ente productor y suministrador de bienes y servicios a la población local. Papel que tiene una repercusión fuerte y directa sobre la calidad de vida de los vecinos, y la competitividad-desarrollo del territorio. Pues un territorio con carencias o insuficiencias en lo referente a la cobertura de los servicios locales, tiende a hacerse poco atractivo para familias y unidades económicas, por lo que, en un momento de gran movilidad individual y de las unidades de producción como el actual, lo lleva a entrar en un círculo vicioso tendente a reducir su potencial poblacional y productivo.

En esta línea interpretativa es significativa la coincidencia general existente respecto al agotamiento de la actual estructura territorial y política de la Administración Local. Se considera que está obsoleta, sumida en una situación de fuertes carencias y necesidades, con importantes desajustes entre sus responsabilidades y capacidades, concluyéndose que es necesario acometer reformas a corto plazo.

Para corregir esta situación y conseguir un sistema local con más recursos, servicios y capacidades de gestión, se han presentado varias soluciones que se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:

3 España cuenta con 8.108 municipios, de los cuales el 85.6% cuentan con menos de 5.000 habitantes. Correspondiéndose en la mayoría de las ocasiones (salvo espacios periurbanos) con municipios rurales, fuertemente envejecidos y en vías de despoblación.

PLANTEAMIENTO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
Incremento de transferencias financieras de carácter compensatorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Implica incremento del gasto público • No garantiza una solución a las dificultades derivadas del inframunicipalismo • Poco eficiente • Supone una mayor solidaridad territorial • Sería muy difícil de costear, sobre todo después del 2013 (previsión de reducción de los fondos procedentes de la U.E)
Fomento de las modalidades de cooperación supramunicipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con cuerpo jurídico y experiencia administrativa y de gestión. • Es posible hacer balance y evaluación de sus potencialidades y carencias • No altera el mapa municipal existente, no generando problemas identitarios y de rechazo sociopolítico. • Actualmente se centra en la prestación de determinados servicios. • Dificultades para coordinar los instrumentos y herramientas de gestión pública local (especialmente urbanismo y fiscalidad-recaudación). • Carencias democráticas en órganos de gobierno por la carencia de elecciones para su designación.
Procesos de fusión con el fin de reducir su número e incrementar su tamaño poblacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión drástica y arriesgada por el rechazo que genera en las elites locales, utilizando el argumento identitario como herramienta de oposición. • El incremento de la entidad de la nueva entidad no implica necesariamente la solución a las carencias derivadas del inframunicipalismo y del desbordamiento físico y funcional en el ámbito urbano. • Se cuenta con experiencias desarrolladas en otros países del ámbito europeo. • Favorece la adecuación de los límites político-administrativos locales a las realidades y cambios socioeconómicos.

En España la fusión como estrategia de transformación ha sido desechada, apostándose claramente por la puesta en funcionamiento de diferentes modalidades de cooperación supramunicipal que arrojan un balance no excesivamente halagüeño. La reflexión que se debe plantear, surge entonces de la realidad de que, de un lado, la mayor parte de investigadores y analistas coinciden en el desajuste de la trama municipal, y en que, por otra parte, sin embargo hasta el momento no se ha abordado este problema con una mínima garantía.

2.1 Fusión integral o selectiva.

Se mantiene un debate abierto sobre la oportunidad de reestructurar la base territorial local. Conviven en el mismo opiniones que defendiendo factores como la eficiencia, la eficacia o la propia supervivencia de un gran número de municipios, plantean la fusión de los mismos como una solución que es necesaria contemplar y mejorar en su configuración para evitar el rechazo y los errores del pasado. Otras líneas interpretativas defienden la vigencia del pequeño municipio (Font Garolera, Majoral Moliné, 2005), e incluso también se plantean en ocasiones “huidas hacia de-

lante” recordando experiencias negativas como la catalana de la década de los 1990, o planteando a la vez la oportunidad de profundizar en nuevos ámbitos de gobernanza, de carácter menos administrativista, fundamentados en valores identitarios.

Al margen de este debate, y con independencia de la dificultad para certificar empíricamente la oportunidad de impulsar una reforma de este tipo, se plantean a continuación las posibilidades que la fusión, sea de carácter integral, o selectiva, puede aportar a la mejora del mapa político-administrativo local:

a) Fusión por integración total de dos o más municipios. Tal posibilidad aparece recogida en la actual legislación de Régimen Local. Se trataría de la creación de un nuevo ente que tendría como territorio el resultante de la agregación que pasaría a funcionar como cualquier otro municipio, solo que con mayor entidad. Esta solución ha sido la más recurrente en los países europeos que han reformado su trama durante la segunda mitad del siglo XX (Alemania, Suecia, etc), e incluso en España si bien en este caso la mayor parte de las fusiones fueron fundamentalmente agregaciones de municipios próximos a las ciudades.

b) Fusión “selectiva”. Esta modalidad implica una diferenciación entre lo que significa el municipio como unidad identitaria territorial y el ayuntamiento como órgano funcional de gobierno organizador y prestador de servicios públicos a los ciudadanos (“ayuntamiento”). Se trata de una innovación organizativa que se están poniendo en marcha en la actualidad en algunas zonas europeas, tales como el Cantón de Friburgo en Suiza (en este caso el investigador B. Daffon ha recopilado y analizado el proceso que se está implementando en los últimos años). Se puede resumir la esencia de esta fusión selectiva en el traslado de las competencias, recursos y capacidades desde los municipios integrantes a un nuevo ente que gestionaría la prestación de los servicios locales. Esta transferencia implica la celebración de elecciones específicas y la asunción completa de las funciones de suministros de servicios. Se trata de una profundización de las fórmulas tradicionales de cooperación ya existentes en el sistema jurídico (mancomunidades, comarcas, consorcios o áreas metropolitanas). Este nuevo ente no actuaría por delegación de los municipios, si no que asumiría directamente la responsabilidad de la gestión de los servicios encomendados de su responsabilidad, con órganos de gobierno y administrativos, responsables políticos, presupuestos y capacidad jurídica propios y, por supuesto, elección directa por los ciudadanos de sus representantes. Una opción de este tipo permitiría mantener la actual división local, preservando los municipios como base territorial identitaria, y trasladar a un nuevo ente todos los aspectos vinculados con la prestación de servicios a la ciudadanía.

2.2 Efectos directos e indirectos: calidad de vida y desarrollo de los territorios.

Los servicios prestados por los ayuntamientos influyen notablemente en la calidad de vida de sus vecinos y en la competitividad y desarrollo del territorio, estando ambos factores muy interrelacionados entre sí. La fusión, tanto la integral como la selectiva, se plantea como uno de sus grandes objetivos el logro de un mejor funcionamiento de los servicios públicos, su prestación con más calidad y la creación de nuevos, así como la reducción per-cápita de su costo, y la ampliación de la cobertura de los mismos a un número mayor de ciudadanos. También la fusión supone un reforzamiento político de los municipios, de modo que dejen de ser las administraciones más débiles del actual sistema público.

La estructura organizativa resultante de un hipotético proceso de fusión de varios municipios implica unos efectos cuantificables que repercuten de un modo directo en la prestación de los servicios locales. Esto se acompaña de una reorganización de personal, equipamientos, edificios y patrimonio, estados financieros, etc. Evidentemente, con anterioridad a la fusión se hace necesario realizar una serie de diagnósticos sobre la situación económica-financiera de los municipios con vistas a evaluar los estados de deuda de los mismos, homogenizar las tasas e impuestos locales, identificar los incrementos presupuestarios directos y los márgenes de ahorro, cuantificar los nuevos servicios que se prestarían, etc. Sin embargo también aporta unos efectos indirectos derivados de, entre otros aspectos, la especialización del personal, la estabilidad de los servicios, la racionalización de la gestión de los recursos o del mayor protagonismo político y capacidad negociadora que genera unas sinergias positivas de muy difícil medición.

La fusión, tiene como principal trasfondo, al margen de las cuestiones identitarias, conseguir una estructura municipal de mayor entidad que traiga consigo una transformación organizativa que afecte a la prestación de los servicios a la ciudadanía. El nuevo municipio plantea un reforzamiento organizativo que favorecería:

- Garantizar la continuidad de los servicios existentes, algunos de los cuales se prestan en la actualidad de un modo precario y dependiente de transferencias externas.
- Ampliar el nivel de cobertura al conjunto de la población del municipio resultante, al reducirse el coste per cápita y lograrse economías de escala en la prestación de los mismos.
- Incrementar la oferta de los servicios a prestar por parte de la Administración Local, en relación con el incremento de tamaño del ente resultante.
- Capacidad para asumir nuevas competencias, en el escenario futuro del Pacto Local que implica una segunda descentralización hacia los municipios de servicios actualmente prestados por los gobiernos autonómicos.

- Garantizar la representatividad democrática de los órganos de gobierno a través de un proceso electoral específico (situación que no tiene lugar en las fórmulas de cooperación tradicionales donde los cargos son por delegación de los municipios integrantes).
- Desarrollar una complementación efectiva de los servicios locales en las áreas urbanas de fuerte interrelación y, también, una planificación única e integral que evite los desajustes y el sobre coste en la prestación de los servicios públicos.

En el organigrama del nuevo municipio se produciría una mayor especialización y competitividad de la acción administrativa. Esta repercutiría en una mejor gestión que redundaría en la calidad de vida y en el fomento del desarrollo del territorio. Además de los efectos presupuestarios directos se producirían una serie de efectos indirectos no cuantificables:

- Una mayor dotación de servicios y un mayor nivel infraestructural, derivada del incremento de la capacidad de ingresos y gastos del hipotético nuevo municipio, favorecería la competitividad del territorio mediante una mejora en la calidad de vida; trayendo consigo, también, una serie de efectos positivos sobre las actividades productivas.
- El ente resultante, al incrementar su entidad, conseguiría una mayor capacidad de negociación con sus proveedores, lo cual repercute directamente en un ahorro en aspectos de muy difícil medición (contratación de seguros, de materiales administrativos e informáticos, de negociación con empresas de servicios o suministros, etc), que suponen actualmente un coste muy importante para las arcas locales.
- El nuevo municipio favorecería la especialización profesional del personal al servicio de la Administración Local. La fusión no implica una reducción de personal, al contrario trae consigo una redistribución del mismo y una mayor especialización en el desempeño de las tareas que, en lógica, aporta un mayor rendimiento. La especialización permite tanto una mejoría en la gestión interna de la organización, como reducir costos en la contratación de asesorías externas especializadas en ámbitos como el jurídico-judicial, el urbanístico o, entre otros, la gestión de servicios.
- Mayor capacidad de establecimiento permanente de servicios y reducción del coste per cápita.

ASUNCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS		MAYOR GRADO DE AUTONOMÍA LOCAL	
SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> · Ahorro de costes per cápita de los servicios prestados · Aumento de la cobertura de los servicios existentes y de otros posibles a un mayor número de habitantes. · Creación de nuevos servicios actualmente inexistentes 		
PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> · Especialización del personal al servicio de la Administración Local · Estabilidad de aquellos servicios actualmente dependientes de transferencias externas específicas. · Incremento del rendimiento y productividad laboral debido a la especialización 		
MÁS CALIDAD DE VIDA		MAYOR DESARROLLO DEL TERRITORIO	

En definitiva, la estructura organizativa resultante que se presenta permitiría contar con una administración más eficiente y eficaz, romper con los fuertes hándicaps del inframunicipalismo, y establecer una nueva estructura sostenible y con capacidad de asumir sus retos fundamentales, de fomentar una mayor calidad de vida y un también mayor desarrollo integral del territorio. Además permitiría disminuir costes per cápita en la prestación de servicios y ampliar los mismos, reducir el déficit democrático de las diversas fórmulas de cooperación territorial y, entre otros aspectos de interés, incrementar el protagonismo político y la capacidad de negociación con otros niveles administrativos. De no ser así el riesgo que se abre es muy fuerte entre municipios de dos velocidades. Los que por su tamaño y entidad están capacitados para asumir nuevas competencias y conseguir los suficientes recursos; y los que se verán abocados a un círculo vicioso de crisis y dependencia cada vez más fuerte.

Bibliografía

- A.A.V.V (2000): *Refonder l' action publique locale. Commision pour l' avenir de la descentralisation*. La documentation française. Paris.
- Barberá Orti, R (2002): "Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia". En *El proceso de comarcalización en Aragón*. Gobierno Regional de Aragón.
- Burgueño Rivero, J.(2002): "Geografía y Administración. Proyectar los territorios en el siglo XXI". *Boletín de la AGE*, nº 32. Madrid.
- Burgueño Rivero, J. (2004): "El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña". *Revista de Geografía*, nº 3. Universidad de Barcelona.
- Consejo de Europa (1995): *La taille des communes l' efficacites et la participation des citoyens*. Estrasburgo.
- Cortizo Álvarez, J., Maya Frades, A. y Redondo Vega, J.M (1998): *Metodología para la toma de decisiones sobre la reordenación de los municipios en el ámbito territorial de la provincia de León*. Memoria final de Proyecto de Investigación. Inédito.

- Daffon, B. (2003 a): *Analyse socio-économique de tente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg*. Universidad de Friburgo.
- Daffon, B. (2003 b): *Comment préparer une fusion de communes: petit guide à l'usage des autorités communales*. Universidad de Friburgo.
- Farinós Dasi, J. y Romero González, J (2003): *Cohesión territorial desde el ámbito local. Banco de buenas pruebas en geografía*. Colegio de Geógrafos, nº 2. Madrid.
- Font Garolera, J. y Majoral Moliné, R. (2005): "Pequeño municipio y desarrollo local. Bases para la defensa del pequeño municipio en Cataluña". En *El desarrollo local en su complejidad*. Rodríguez González, R y Rodríguez Gutierrez, F. (editores). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- Font i Llovet, T. (1992): "Aproximación a la estructura de la Administración Local en España". En *Informe del Gobierno Local*. MAP, Madrid.
- García Álvarez, J. (2004): "Mapa municipal y políticas territoriales en España. Elementos para un debate". *Xeográfica. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, nº 4. Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela.
- Guerin Lavignotte, E. (2001): *Francia. Hacia la descentralización*. Colección Mon Local. Diputación de Barcelona.
- González Mariñas, P. y López Mira, A. (2004): "Historia do municipalismo como forma de organización do territorio". En *Os concellos galegos para o século XXI (volumen I)*, Rodríguez González, R. (director). Universidad de Santiago de Compostela.
- González-Varas Ibáñez, S. (1991): "La Organización Municipal en Alemania", *Documentación Administrativa*, nº 228. Madrid.
- Kjellberg, F. (1988): "Les collectivités locales et l'Etat protecteur: réorganisation en Scandinavie". En *The dynamics of institutional change: Local Government reorganization in western democracies*. SAGE, Londres.
- Ladner, A. et al. (2004): *Reformes communales entre capacités d'action et légitimation. Synthèse du rapport de recherche*. Universidad de Berna.
- Loughlin, J. (coordinador) (1999): *La democracia regional y local en la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Lücke, B. y Bellocchi, E. (1997): *Los municipios y Europa*. Comisión Europea. Estrasburgo.
- Márquez Cruz, G. (1997): "El sistema político local en España: de las Cortes de Cádiz a la Restauración". En Fernández Prieto, L. et al.: *Poder Local, elites e cambios na Galicia non urbana*. Universidad de Santiago de Compostela.
- Mir, J. (coordinador) (2004): "Cooperació territorial. Una perspectiva comparada de les Comunitats autònomes". *Elements de debat territorial*, nº 19. Diputació de Barcelona.
- Nunes Silva, C. (2004): *Portugal. Sistema de gobierno local*. Colección Mon Local. Diputación de Barcelona.
- Oliveira, A. C. (1991): "La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía". *Documentación Administrativa*, nº 228. Lisboa.
- Perritaz, S. (2003): *Intercommunalités, agglomeration et fusion de comunes: l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses*. Tesis Doctoral, Universidad de Friburgo.

- Roca i Junyent, M. (2002): “Informe sobre a revisió del model d’organització territorial de Catalunya”. *Treballs de la Societat catalana de Geografia*, 53-54. Barcelona.
- Rodríguez González, R. (2005): *Territorio y gobierno local en España*. Civitas. Navarra.
- Sosa Wagner, F y Miguel García, P. (1987): *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. IEAL, Madrid.
- Steiner, R. (2000): *Collaboration intenercommunale et fusion de communes en Suisse*. Universidad de Friburgo.
- Valls, R. (director) (2000): “Les administracions locals a Europa i el seu nou rol en la recuperació del poder local” *Elements de debat territorial*, nº 12. Diputación de Barcelona.
- Verpeaux, M. (2001): “Orígenes históricos y constitucionales”. En *Las Entidades locales francesas*. La documentation française. París.
- Voir Gustafsson, G. (1980): *La réforme des collectivités locales en Suède*. CWK Gleerup, Lund.
- Wollmann, H. (2001): *Alemania. Lander y diversidad local*. Colección Mon Local. Diputación de Barcelona.