

# COLABORACION PROFESIONAL

## El problema de los pequeños municipios

### Posibles soluciones

Uno de los grandes problemas que tiene planteados hoy día la Administración Local en España es el relativo a la Hacienda de los pequeños Municipios rurales, que, dicho sea de paso, son los más numerosos, pues son aproximadamente unos 8.000 los que no sobrepasan la cifra de 5.000 habitantes. El hecho de que tales Municipios no puedan subsistir por sus propios medios, es en sí lo suficientemente elocuente para que sean pocos todos los esfuerzos que se hagan al tratar de resolver su situación.

El hecho, repetimos, es grave, pero también hemos de reconocer que el número considerable de Ayuntamientos de España es en gran parte la causa del mal. Herencia de las ideas liberales y de las románticas declaraciones preelectorales de tiempos pasados, cuando para ensalzar al Municipio no se hacía más que recordar la grandeza de los Municipios castellano-leoneses que fueron poderosos y fuertes por la autonomía de que disfrutaron, siendo así que precisamente el concepto de autonomía *a la antigua* va abandonándose y reemplazándose por el de *autarquía*, que es el *arkein* griego, el *ser suficientes* a sí mismos, y cuando esa suficiencia no existe no es lógico hablar de Municipios autónomos. Y no es que seamos enemigos de la autonomía municipal, cuando ésta es posible porque su capacidad económica lo permite. No; es que lo que lógicamente no debe tolerarse es la existencia de unos entes locales raquíticos, entecos, sin horizontes, sin posibilidades, destinados a una continua agonía, porque están planeados sobre economías mustias, y malamente puede haber una hacienda donde no hay una economía que la soporte.

Así, pues, el principal problema es el de la reducción del número de Municipios españoles; sobran miles de Ayuntamientos. El dato estadístico de que los 5.000 Municipios menores de mil habi-

tantes que tiene España, tengan un promedio de presupuesto de 22.000 pesetas (datos de 1944), indica bien claramente la urgencia de la reforma que se necesita. Hay que ampliar la base territorial del Municipio. Portugal, con sus 273 Concejos, es una muestra bien clara de los nuevos derroteros de la Administración Local. Porque además, la importancia de los servicios obligatorios para los Ayuntamientos es tal, hoy día, que sobrepasa muchas veces la capacidad de aquellos que no tengan presupuesto de ingresos bien nutrido.

Ir a una revisión de términos municipales, es, por lo tanto, una labor que consideramos urgente, y para hacerla estimamos que el mejor medio es el crear en cada provincia una Comisión encargada de realizarla, Comisión que recorrerá todos los términos de su jurisdicción para apreciar sobre el terreno la realidad de la vida local.

Sabemos que es penosa labor, como todo lo quirúrgico, pero necesaria y urgente si se quiere una Administración Local fuerte, eficaz y vigorosa.

No creemos necesario para ello ni siquiera que se modifique la Ley de Bases, pues en el párrafo 4.º de la Base 2.ª puede ampararse la reforma que propugnamos, y sin llegar al Distrito rural como Inglaterra, podemos hacer algo de idénticos resultados: Organizar por la fusión de varios Municipios, otros más amplios, de manera que puedan desarrollar los servicios que se les encomiendan por la Ley, con una notoria economía de medios. Así desaparecerían los Municipios raquíticos e inviables e irrumpiría en la Administración Local de España el gran Municipio rural. La obra no decimos que sea fácil, pero no es imposible, y puede y debe lograrse. El obstáculo que pudieran representar los localismos hay que vencerlo con el argumento tangible de la mayor eficacia de todos los servicios municipales; que al fin y al cabo hay que acabar con ese romanticismo heredado de los liberales, de 1812, el carácter natural de los entes locales, que no pueden ser autónomos más que en la miseria, porque no cuentan con la capacidad económica suficiente. Huyamos de la sombra de las Cortes de Cádiz y alcemos la bandera de un municipalismo auténtico, como el que encontramos en los textos fundacionales del Nuevo Estado.

Recientemente, todos hemos leído en la Prensa la noticia de que se está llevando a cabo un reajuste escolar, que estimamos de una gran trascendencia, porque no cabe duda de que las corrientes migratorias de unas comarcas a otras, del campo a la capital, el pro-

greso de ciertos núcleos urbanos o rurales y la decadencia de otros llamados a desaparecer, son hechos reales que no cabe desconocer por parte de quienes tienen, en algún modo, una misión rectora de la vida local. Aquí se necesitaría crear una escuela; allí, por el contrario, habrá que suprimirla; en esta provincia se impondrá una modificación de los distritos escolares; en tal comarca deberán desdoblarse las escuelas mixtas, etc. Y todo esto es una interesantísima y conveniente tarea si no se quiere anquilosar la enseñanza u organizarla de espaldas a la realidad. Pues lo mismo cabe hacer en la esfera de la Administración Local. Y sólo así viviremos la realidad de la vida local y no la ficción legal de unos organismos sin medios para existir por sí solos.

\* \* \*

Otra de las soluciones que al problema de los pequeños Municipios se puede aportar como sumamente interesante y eficaz, es la de los consorcios. La figura jurídica del consorcio de Municipios o de Municipios con la Diputación no está claramente deslindada en la Ley de Bases, pero, sin embargo, creemos que el principio está aceptado en la Base 3.<sup>a</sup> en relación con la 43, y que, por consiguiente, al articular la Ley de Régimen Local podría muy bien dedicarse algunos artículos a estructurar esta figura jurídica del consorcio, iniciada ya felizmente por algunas Diputaciones, pero con una organización peculiar por la de Lugo, que tras una interesantísima moción de su Presidente, D. Antonio Rosón, tomó el acuerdo de crear un «Consorcio con los Municipios para obras y servicios municipales cuyas Bases, por considerarlo de interés, transcribimos a continuación:

#### «CONSORCIO PARA OBRAS Y SERVICIOS MUNICIPALES

##### *Bases*

Primera. A fin de dar efectividad, práctica y ordenada, a la ayuda y colaboración que para obras y servicios municipales previenen las Bases 41 (inicial ñ), 43 y 44 de la Ley de Régimen Local, fijando en la provincia el nuevo sentido y dirección asignado a las Diputaciones, la de Lugo establece con los Ayuntamientos de la provincia, el siguiente CONSORCIO:

Segunda. La Tasa de rodaje regulada por los artículos 11 (apartado 24) y 183 (apartado j) del Decreto del Ministerio de la Gobernación de 25 de enero de 1946, quedará unificada en los Ayuntamientos que acepten el Consorcio, y su regulación y recaudación correrá a cargo de la Diputación.

Tercera. A cada Ayuntamiento consorciado abrirá la Diputación una cuenta de crédito para obras municipales, por importe del rendimiento líquido íntegro de la Tasa de Rodaje en el respectivo Municipio.

La inversión de tales créditos será acordada por la Diputación, a instancia de los respectivos Ayuntamientos.

Cuarta. La Diputación gestionará la contratación de empréstitos para obras municipales, con la garantía de los ingresos que produzca la Tasa de Rodaje indicada; y, una vez concertados aquéllos, pondrá a disposición de los Ayuntamientos su importe total, repartido proporcionalmente a los ingresos efectivos habidos en las cuentas de crédito a que se refiere la Base precedente.

Quinta. La Diputación, de sus propios fondos, no auxiliará en lo sucesivo ninguna obra municipal. Cuando sus posibilidades económicas lo permitan, bonificará las cuentas de crédito de los Ayuntamientos consorciados, también proporcionalmente a sus respectivos ingresos.

Sexta. Las obras y servicios que se realicen con arreglo al Consorcio, serán proyectadas e intervenidas por los funcionarios técnicos y facultativos de la Diputación y administradas en su ejecución por los Ayuntamientos, con sujeción a las disposiciones de la Ley de Contabilidad y Reglamentos de contratación municipal y provincial, percibiendo aquéllos su importe mediante certificaciones de aquellos funcionarios que justifiquen la previa inversión y libramiento ordenado por la Presidencia.

Séptima. Los Ayuntamientos formarán los padrones de contribuyentes por la Tasa de Rodaje, y, previa exposición al público por quince días, resolución de las reclamaciones y aprobación definitiva, los remitirán a la Diputación dentro del primer trimestre de cada año.

La Diputación los hará efectivos, por mitad, en los trimestres segundo y tercero, por medio de los Recaudadores de las Contribuciones del Estado.

En los meses de julio y octubre se remitirán a los Ayuntamientos sendas relaciones de los contribuyentes fallidos.

Octava. La inspección de la Tasa corresponderá a la Diputación y a los Ayuntamientos por sus medios respectivos; pero todos los expedientes de defraudación a que den lugar las denuncias, tanto de funcionarios provinciales como municipales, serán tramitadas y resueltas por la Presidencia de la Diputación, a la que para ello serán aquéllas cursadas.

Novena. A los Ayuntamientos que acepten este Consorcio les será condonado para lo sucesivo el canon de conservación establecido en el año 1942.

La recaudación obtenida por la Tasa provincial de Rodaje, correspondiente a 1949, iniciará las cuentas de crédito de los Ayuntamientos que acepten este Consorcio antes de 1 de marzo próximo.

Décima. Será atención preferente del Consorcio para su inmediata y sucesiva realización, la formación por los Servicios técnicos y facultativos de la Diputación, de un plan completo de ordenación local de cada término municipal, que comprenda necesariamente las vías de comunicación, abastecimiento de aguas, fuen-

tes y lavaderos, reforma de la vivienda, edificios municipales, Escuelas, repoblación forestal y de frutales, ordenación de cultivos y fomento pecuario.

Dichos planes de ordenación local serán sometidos a estudio e informe del respectivo Ayuntamiento, que señalará, con cargo a su cuenta, el orden de prioridad en la realización, elevándolos para su aprobación a la Diputación provincial. Una vez aprobados y con cargo al Consorcio no podrán realizarse otras obras que las comprendidas en el respectivo plan.

De la referida ordenación quedarán excluidos los núcleos urbanos de población superior a 2.000 habitantes.

Undécima. Quedará excluida de este Consorcio la construcción de caminos comprendidos en planes generales subvencionados por el Estado, cuyas obras se regularán por las disposiciones que por la Superioridad hayan sido dictadas o se dicten en lo sucesivo.

No obstante, ni aun en este caso la Diputación dejará de dispensar todo apoyo a su alcance exclusivamente a los Ayuntamientos consorciados.

Duodécima. La Diputación requiere especial atención de los Ayuntamientos de la provincia a este Consorcio que se implanta como iniciación de un sistema de íntima compenetración de las Entidades de Administración local para mayor beneficio del vecindario lucense, mediante la colaboración en los asuntos que le atañen, y cuya extensión a toda clase de servicios con las ventajas inherentes a la unidad, será ya permanente inquietud de la Corporación provincial.»

Hasta aquí las Bases del Consorcio de la Diputación y Ayuntamientos de Lugo. Puede ser que la estructuración del mismo sea objeto de reformas, de mejoramiento técnico, perfilándolo más con los datos que aporte la experiencia, pero la semilla está en el surco y fructificará. No queremos decir que en todas partes la forma, finalidades y financiación del consorcio sea la misma, pero sí deseamos dejar sentadas dos afirmaciones: 1.ª, esta es la verdadera misión de las Diputaciones, y así lo reconoce la Base 43 de la Ley; 2.ª, la institución del consorcio entre las Diputaciones y los Ayuntamientos tiene un gran porvenir en la Administración Local del futuro, porque es una magnífica solución para los problemas de los Municipios rurales. Conocemos Diputaciones que no sólo no cumplen con la misión tutelar de los pequeños Municipios, sino que hasta viven de ellos en virtud de repartos o *contratos* más o menos legales, con el pretexto de la Beneficencia o de otros servicios que prestan. Esto no es lo que les encomienda la Base 43 de la Ley. Por el contrario, su misión es la de suplir la falta de medios técnicos y económicos de los pequeños Municipios rurales, al mismo tiempo que no se cohibe su autodeterminación, pues la facultad de escoger las obras a realizar es siempre del Ayuntamiento.

En cuanto a los ingresos de que se puede nutrir un posible presupuesto extraordinario del Consorcio, no pueden fijarse de antemano de una manera rígida e inflexible, pues ya hemos dicho antes que cada provincia, cada comarca, tiene sus características propias y muchas veces una economía diferenciada, pero si pueden señalarse, a título enunciativo nada más, los siguientes:

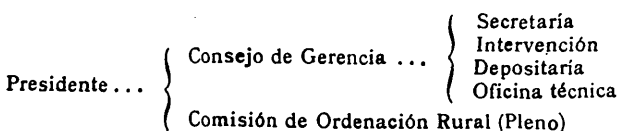
- a) La tasa municipal de rodaje.
- b) Las subvenciones legales para cada obra.
- c) Los ingresos correspondientes a la llamada tarifa 5.<sup>a</sup> de la Contribución de Usos y Consumos, para lo cual puede hacerse cargo la Diputación de su recaudación con arreglo a las recientes disposiciones sobre la materia.
- d) Subvenciones especiales que otorgue la Diputación, Gobierno Civil, Obra Social de la Falange o Ministerio de la Gobernación.
- e) Contribuciones especiales o prestación personal.
- f) Operaciones de crédito.

En cuanto a las obras a realizar por medio de estos Consorcios, cada Ayuntamiento elegirá los que estime más necesarios, pero deben considerarse preferentes los que a continuación se mencionan:

- a) Obras de abastecimiento de aguas.
- b) Caminos y carreteras.
- c) Abrevaderos y lavaderos.
- d) Repoblación forestal y fomento pecuario.
- e) Escuelas y casas para Maestros.
- f) Casas Consistoriales y Juzgados.
- g) Centros sanitarios y casas para Médico.
- h) Centrales eléctricas.
- i) Viviendas protegidas.
- j) Pequeñas obras de urbanización.

Estimamos conveniente que cada provincia organice un Plan de Ordenación Rural y que la dirección del mismo se encomiende con el carácter de Gerente al Presidente de la Diputación, lo cual no será obstáculo para que también exista una Comisión de Ordenación Rural y un Comité o Consejo de Gerencia, formado este último por el Presidente, el Secretario y el Interventor.

El esquema de la organización que preconizamos será éste:



En cuanto al Pleno de la Comisión, casi podría identificársele con la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con las modificaciones adecuadas a los peculiares de cada provincia.

Si a todo lo anteriormente señalado unimos las ventajas que puede producir una Carta Económica especial para una Comarca o Agrupación de Municipios, veremos cómo con estricta sujeción a los preceptos de la Ley de Bases también se puede mejorar notablemente la situación de esos 5.000 Municipios menores de mil habitantes. El éxito de la Carta Económica de los Ayuntamientos de Gran Canaria es una valiosa corroboración de esta afirmación. Ahora bien, para que el sistema de Carta sea una fecunda realidad, estimamos que debe prevalecer en la Administración, especialmente en el Ministerio de Hacienda y en el Consejo de Estado, un criterio abierto, amplio y comprensivo, que abra la esperanza y las ilusiones de quienes rigen en todo el ámbito de la Patria la vida local española.

Resumiendo lo expuesto, señalamos tres soluciones al problema de los pequeños Municipios, aparte, claro está, de desgravarlos de cargas del Estado. Estas tres soluciones son:

1.<sup>a</sup> Revisión de términos Municipales y la consiguiente reducción en el número de éstos.

2.<sup>a</sup> Creación de Consorcios para obras y servicios entre los Ayuntamientos y la Diputación.

3.<sup>a</sup> Adopción de Cartas Económicas provinciales, comarcales o, simplemente, municipales, facilitándose la tramitación y concesión de las mismas.

Queden aquí estas páginas, que no tienen otro objetivo que el despertar inquietudes y estimular el afán creador de quienes por vocación han dedicado y dedican en todos los rincones de España lo mejor de sus ilusiones y de sus esfuerzos al mejoramiento de la vida local.

JAIMÉ PEREIRA GARCÍA