

II. CRONICAS

La reforma de las estructuras locales

por el

Dr. LUIS MARQUÉS CARBÓ

En muchos países, entre ellos el nuestro, se está trabajando en estos momentos en torno al tema de la reforma de las estructuras locales para adaptarlas a las necesidades y exigencias de la sociedad moderna.

Este tema es, pues, de palpitante actualidad. Creo que son interesantes las ideas que sobre el mismo tienen los titulares de los Ministerios que cuidan del gobierno local en España, en Francia y en Bélgica. Son recogidas en este trabajo en la forma que seguidamente se expone.

Ideas del Ministro español de la Gobernación (Alonso Vega):

— La política de agrupamiento de Municipios tiene que llegar necesariamente con la aparición de la Comarca como una nueva entidad territorial, intermedia entre el Municipio y la Provincia, en la que tendrán adecuada solución los problemas que plantea la prestación de los servicios rurales e incluso los metropolitanos. Las entidades territoriales comarcales no podrán ser, pues, homogéneas, sino que deberán tener una especialísima caracterización peculiar, según la realidad que les sirve de base. Me interesa destacar que esta política de agrupamiento quiere decir exactamente esto. No se trata, como alguien ha intentado hacer constar, de una política antilocalista, puesto que no pretende suprimir ningún Municipio que no deba ser suprimido, ni limitar las posibilidades de acción que tienen las municipalidades. Se trata simplemente de establecer las bases de desarrollo técnico y de servicios que requieren las unidades

de convivencia modernas, suprimiendo y completando las insuficiencias de la Administración municipal.

— Ha tomado cierto carácter oficial la idea de configurar organizaciones regionales, no como entidades locales de nuevo cuño, sino como unidades territoriales de desarrollo económico o de distribución de los servicios y organismos periféricos del Estado. Es decir, que muchos Departamentos ministeriales quizá podrían articular sus servicios periféricos en escalones regionales, como, por ejemplo, ocurre en los del Ministerio de Comercio o en las Confederaciones hidrográficas, de tal manera que en el marco provincial sólo funcionasen las delegaciones de servicios imprescindibles, acentuándose el papel de las Diputaciones provinciales en la realización de competencias públicas bajo la supervisión técnica de los órganos del Estado en las circunscripciones regionales. El desarrollo regional, según la materia de que se trate, afectará a distintas Provincias o a parte de ellas; y los representantes del Gobierno en las mismas, es decir, los Gobernadores civiles, habrán de tener una actuación jerarquizada o colegiada, en armonía con lo previsto en el Decreto de 10 de octubre de 1958.

— El hecho de que no sea partidario, ni estime oportuno considerar a la Región como una entidad local—pues esto sería caminar hacia atrás, basta observar las dificultades que la Constitución italiana vigente ha encontrado en esta materia—, no quiere decir que desde el punto de vista cultural no merezca incontestable reconocimiento el hecho diferencial que las Regiones produjeron en otro tiempo histórico y que aún hoy en día tienen supervivencia en manifestaciones lingüísticas, jurídicas, costumbres, etc., sin menoscabo de la intensificación de las relaciones interregionales en el ámbito de la unidad regional. Una adecuada descentralización administrativa que tenga en cuenta todas estas características, es, a mi parecer, el camino acertado.

Ideas del Ministro francés del Interior (Frey):

(La estructura local francesa se refleja diciendo que sobre una superficie de 551.270 kilómetros cuadrados y con una población de alrededor de los 49 millones de habitantes, existe una división en 90 Departamentos, divididos en 256 Distritos y en 38.000 Municipios, sobre los cuales operan actualmente 21 Regiones programa o Regiones económicas, habiéndose reagrupado en el nivel departamental los organismos existentes en una *Commission d'Equipement* y habiéndose instituido en el nivel regional los Prefectos de Región o Prefectos coordinadores).

— Hay que mejorar la estructura y el equipo de las colectividades

locales y hay que procurar que los que habitan en el medio rural disfruten de una civilización de técnica y confort.

— Las colectividades locales deben sujetarse a las disciplinas hacendísticas destinadas a asegurar la buena ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y ayudar a la economía francesa a sostener la competición en el seno del Mercado Común.

— Sostengo como principio director la voluntad de respetar la autonomía local, que no es incompatible con la planificación, a la cual participan los elegidos locales, cuyo papel aumenta en el seno de las Comisiones de desarrollo económico y regional, de las Comisiones departamentales de equipo, etc.

— Mis servicios estudian la posibilidad de reforzar los poderes del Alcalde.

— Se acentuará el número de decisiones de las colectividades locales libremente ejecutorias.

— Se reexaminará la situación de los colaboradores de los Alcaldes. Para atraer hacia la Administración municipal candidatos de valor es necesario crear una verdadera función pública municipal y asegurar al personal remuneraciones adecuadas.

— Todos los esfuerzos del Gobierno serán vanos si las colectividades locales, libremente y decididamente, no emprenden una reforma de sus estructuras. Desde 1963 acciono en favor del reagrupamiento voluntario de los Municipios a través de mancomunidades, de distritos y de fusiones. Las débiles células municipales no pueden constituir la base de nuestra organización administrativa. Las 24.000 municipalidades francesas menores de 500 habitantes disponen de presupuestos anuales comprendidos entre los diez mil y los veinte mil francos solamente, cuando el coste del más pequeño equipo colectivo alcanza alrededor de veinticinco veces más del montante citado. Además, el fraccionamiento comunal impide a menudo tomar las iniciativas que dentro de un cuadro más grande serían eficaces.

— En las grandes aglomeraciones urbanizadas o en vía de serlo—que serán inevitablemente multicomunales—, una nueva autoridad de carácter democrático será la encargada de las mayores decisiones. Por otra parte, algunos millares de municipalidades deberán asumir misiones y responsabilidades extensas en la mayoría de los actuales núcleos de población, y también en las nuevas circunscripciones que, alrededor de *communes-centres*, serán la base de la nueva organización administrativa en las zonas de menos densidad de población.

— Afirmo solemnemente que sería muy grave error renunciar al

cuadro municipal actual que, salvo en ciertos casos extremos, continúa irremplazable para la gestión corriente.

— De acuerdo con el Parlamento y los elegidos locales, tenemos que hallar la solución de complejos problemas. Ante todo, el del reparto de las competencias y, por consiguiente, de las cargas, entre el Estado, los Departamentos y los Municipios. Todo se encuentra complicado por la excesiva desigualdad de las partes en presencia, pero sería simplificado si el Estado tuviese delante de él un menor número de *partenaires*, prestos a asumir realmente su autonomía, y no mayormente a ayudar y a jugar el papel de mudos figurantes al monólogo del Estado.

— Solamente la reforma de las estructuras permitirá resolver de manera durable los problemas hacendísticos de las colectividades locales. El Departamento podrá felizmente devenir el órgano federativo de estos «cantones intercomunales» que veo dibujarse poco a poco sobre el mapa administrativo francés. El Departamento les asegurará la asistencia técnica necesaria, realizará entre ellos la repartición hacendística indispensable y, en fin, velará por el equilibrio de las influencias urbana y rural.

— Hay que reformar totalmente nuestra Ley comunal. El Gobierno, el Parlamento y los elegidos locales habrán de pronunciarse sobre las etapas a seguir.

— En las grandes aglomeraciones, las disposiciones en vigor no bastan a reducir las oposiciones que impiden a menudo la asociación espontánea. Las municipalidades de las comunidades suburbanas dudan en dejar establecer las nuevas ciudades que pueden transformarlas en *communes-dortoirs*, modificar su equilibrio social o político e imponer a sus presupuestos pesadas cargas.

— El Gobierno creará *communautés urbaines* que serán un segundo nivel de Administración municipal.

— Continuaremos demandando el concurso de todos los elegidos locales para desarrollar los reagrupamientos y las mancomunidades intermunicipales. Quizá para las comunidades rurales será conveniente tender hacia una estructura local a dos niveles. El Municipio primario conservará las funciones esenciales que suponen un contacto directo, permanente, entre la Administración y el administrado. La colectividad secundaria, dirigida por los representantes de las municipalidades interesadas, tendrá confiada la realización *des équipements* y las tareas importantes de gestión administrativa.

— Convendrá adaptar los límites del cantón (algo así como nuestro partido judicial-distrito electoral) a las realidades económicas y humanas.

— La vocación de la Región es la de devenir un mejor nivel de estu-

dio y solución de los problemas, pero el Departamento continúa siendo el nivel normal de gestión administrativa.

Ideas del Ministro belga del Interior (Vanderpoorten):

(La estructura local belga se refleja diciendo que sobre una superficie de 30.507 kilómetros cuadrados y con una población de nueve millones y medio de habitantes, existe una división en nueve Provincias, agrupando 44 Distritos administrativos y componiéndose éstos de 2.589 Municipios, después de la reducción en 70 Municipios como primera etapa reformatoria del mapa municipal dispuesta por la Ley de 2 de julio de 1963. Uno recuerda que en Bélgica hay dos categorías de Municipios: la de los Municipios de población inferior a los cinco mil habitantes no capitales de Distrito—estos Municipios, llamados Municipios no emancipados, están colocados bajo la tutela y supervisión del Comisario de Distrito—, y la de los Municipios de más de cinco mil habitantes, así como los de capitales de Distrito—estos Municipios, llamados independientes, están sometidos a la supervisión del Gobernador de la Provincia—).

— En la Circular ministerial de 2 de abril de 1962 se fijaron los elementos básicos para la fusión de los Municipios. Los criterios de agrupamiento eran los siguientes:

1. Un reagrupamiento sistemático de las Entidades locales menores, formando una entidad.
2. Adaptación de los límites de los centros comerciales y de las localidades residenciales o industriales a la actual situación sociológica.
3. Dar una total nueva estructura a la parte rural del país.

— En 1959, el Consejo Central de Economía preconizó la formación de Municipios con un mínimo de 2.500 habitantes. Esta cifra debe ser el mínimo para la vida administrativa de una entidad. En el caso de que, por diferentes circunstancias, resulte difícil lograr la expresada cifra, deben crearse Municipios con un mínimo de 1.250 habitantes para que el Secretario municipal tenga una ocupación completa de la jornada burocrática.

— En breve plazo deben eliminarse las situaciones absolutamente ilógicas desde el punto de vista geográfico: Municipios cuyo territorio está envuelto por otro u otros; Municipios que tienen parte de su territorio separado del centro administrativo por barreras naturales, etc., y, asimismo, debe efectuarse el reagrupamiento de los Municipios o partes de Municipios que forman una entidad.

— Los principios generales según los cuales debe emprenderse la reestructuración de los territorios municipales son los siguientes:

1. Hay que proceder por Región, conforme a un plan de conjunto preestablecido.

La primera fase es una operación *test*, tratando de aumentar el interés y de demostrar que se trata de realizar una nueva división administrativa sobre unas bases más apropiadas a las necesidades de nuestra época.

Se renuncia a contemplar aisladamente el caso de cada uno de los Municipios existentes en el mapa municipal del país, para trabajar, al contrario, de manera sistemática:

a) Sobre Regiones enteras.

b) Partiendo de un plan de reestructuración previamente establecido para cada una de aquéllas.

2. Hay que realizar conjuntamente las operaciones definitivas y completas.

Conviene evitar los sucesivos retoques a los límites municipales. Eso solamente puede lograrse si se trabaja sistemáticamente sobre extensas Regiones, partiendo de unos planes preestablecidos, y si se vela cuidadosamente en prever *ab initio* todas las rectificaciones indispensables de límites.

La opinión pública reclama que el trabajo emprendido sea desde el primer momento bien hecho y completo.

3. Hay que levantar el secreto que generalmente envuelve a la elaboración de los planes de reestructuración. Así el efecto sorpresa, que a menudo se traduce en una reacción hostil, se amortigua.

Es necesaria una campaña de información utilizando la prensa, la radio y la televisión, interesar a la opinión pública en el problema, hacerle comprender las deficiencias de las actuales estructuras, indicarle los objetivos generales de la reforma y demostrarle que los remedios propuestos son específicos al mal.

— Psicológicamente, las reacciones de los Municipios son diferentes, según:

1. Que los Municipios se hayan creído víctimas de una medida aislada dirigida contra ellos, puesto que no ha afectado a los limítrofes.

2. O que les haya parecido que la medida que les afectaba figuraba inscrita en un plan de conjunto dirigido a dotar a la Región de nuevas estructuras.

En el primer caso, las reacciones han sido sentimentales y general-

mente negativas; en el segundo caso, los Municipios han aceptado colaborar.

— Son muchos y complejos los problemas que surgen en torno del tema fusión de Municipios:

a) *La denominación de la nueva entidad.*—En lo que concierne al nombre a dar a la nueva entidad resultante de la fusión y en defecto de poder atender a las aspiraciones de las municipalidades que generalmente desean ver su nombre mantenido en el de la nueva entidad, es recomendable tomar el nombre del núcleo más importante, dicho también «Municipio pivote». Hay que evitar componer el nombre del nuevo Municipio por los nombres de los diferentes. Casi siempre, las nuevas denominaciones habrán salido de un antiguo Municipio. En muy raros casos habrá que recurrir a un nombre enteramente nuevo. En el plan psicológico, es un problema difícil. Las gentes que habitan un Municipio del cual ven desaparecer el nombre son desfavorables a la fusión que se trata de realizar. Pero no es un problema de fondo. Puede resolverse con un poco de relaciones públicas.

b) *Los nuevos límites municipales.*—En lo que concierne a la fijación o trazado de los nuevos límites municipales, se recomienda adoptar un trazado que presente un cierto carácter de estabilidad y sea fácilmente perceptible sobre el terreno. Siempre que sea posible es conveniente hacer coincidir el trazado de los nuevos límites con las barreras naturales—curso de agua, linde de un bosque—o artificiales—carretera, ferrocarril, canal—bien marcadas sobre el terreno y, consiguientemente, susceptibles de ser bien comprendidas por las poblaciones y presentar un carácter de permanencia.

c) *Medios económicos suficientes para los nuevos Municipios.*—Las fusiones pueden comportar nuevas cargas hacendísticas para las nuevas entidades. Por otra parte, no hay que desilusionar a las poblaciones que aceptan las fusiones con la esperanza de ver aumentar su confort y la bondad de los servicios públicos. Para llegar a este resultado, es preciso que el Municipio nuevo disponga de los medios económicos suficientes y, desde luego, más importantes que los que tenía antes de la fusión en relación a los cometidos pre o post-fusión.