

II. CRONICAS

La reducción del número de Municipios en Suecia

por

JOSÉ-FRANCISCO CARREIRA VÉREZ

Licenciado en Derecho e Interventor de Fondos de Administración local.

Los problemas que plantea el elevado número de pequeños Municipios se agravan día a día por el ritmo febril de transformación de nuestra sociedad, totalmente imprevisible hace solamente unos lustros. Una demarcación municipal racional que, respetando en todo lo posible la Historia y el legítimo sentimiento particularista, se amolde a las exigencias demográficas, económicas y de eficacia en los servicios, es un punto de partida esencial e insoportable en toda reforma de envergadura de la legislación de régimen local que haya de afrontarse. El difícil problema está ante nosotros, todavía sin solución, a pesar de los intentos realizados y que no llegaron a tener virtualidad legislativa. Hoy en día tenemos base, sin embargo, para una cierta esperanza, porque ya en los textos legales—y lo que todavía importa más, en la opinión pública—se perfila la tarea como inexcusable y sólo se trata de acertar en los medios que han de utilizarse.

Casi es innecesario decir que cualquier intento serio con una moderada garantía de éxito ha de ser preparado a plazo relativamente largo. Además de la creación del adecuado estado de opinión y de una inteligente política estatal de estímulos en la dirección deseada, serán necesarios los debidos estudios sociológicos, demográficos y económicos, con los medios estadísticos precisos. Habrá que proceder casi siempre caso por caso y toda prudencia será poca, por la delicadeza de estos problemas, verdaderamente vitales, que afectan también a la estructura misma del Estado.

Para asegurar el acierto en todo lo posible será de gran utilidad el estudio de las experiencias de otros países y especialmente el examen de los errores que hayan podido cometerse, para tratar de evitarlos cuando llegue la hora.

No voy a entrar en el detalle de las reformas llevadas a cabo en varios países, como, por ejemplo, Alemania, Inglaterra y Portugal; todas ellas han hecho desaparecer—con mayor o menor flexibilidad—el tipo de Municipio enano, ampliando la base territorial y buscando el pase de la unidad primaria de población al Municipio compuesto. Me referiré, sin embargo, a la experiencia de Suecia, que está realizándose y, por lo que puede juzgarse hasta el momento, con todo éxito. La reforma indicada tiene además la particularidad de haber sido precedida por otra, llevada a cabo en 1952, que fracasó por falta de flexibilidad, por la excesiva rigidez de los esquemas teóricos tenidos en cuenta. Reconocer inmediatamente estos errores y corregirlos sobre la marcha es quizá la principal causa determinante del buen resultado del intento actual, que dice mucho del alto nivel político y técnico alcanzado en aquel país, que en tantos aspectos puede servir de ejemplo de madurez y eficacia en sus realizaciones político-sociales y administrativas. Pero es preciso advertir, ya desde ahora, que sería ilusorio pretender copiar soluciones que responden a circunstancias radicalmente diferentes de las nuestras. Por eso y por carecer de interés general, no entraré en detalles técnicos. Me limitaré a esbozar las líneas de actuación y características esenciales de la reforma, por entender que hay principios de aplicación y formas de actuación política que contienen enseñanzas dignas de tenerse en cuenta.

El planteamiento de la cuestión de la reforma municipal admite no sólo la solución total de las fusiones e incorporaciones, sino también la parcial de las agrupaciones intermunicipales o comarcales, formadas por la libre voluntad de asociación de los Municipios. Dichas agrupaciones poseerían personalidad jurídica propia e independiente de la de los Municipios integrantes. Este creemos que debe ser en todo caso un primer paso—seguido, verbigracia, en Suecia—y que tiene en España reciente consagración legislativa, como veremos más adelante. Otra posición es la de los que, por respeto a la raigambre histórica y a un sentimiento que aconseja la pervivencia de toda clase de entes locales, se detienen en la etapa de la agrupación intermunicipal debidamente promocionada y regulada. Así se manifiesta Herrero Fontana, Subsecretario del Tesoro y Gastos Públicos, en una magnífica conferencia pronunciada en 30 de noviembre del pasado año sobre «Problemática de las Haciendas municipi-

pales», en la serie de actos con que se solemnizó el primer centenario del Cuerpo de Interventores de Administración local.

Por otro lado, muchos otros municipalistas y políticos propugnan, con los más diversos matices, el principio fundamental de que el Gobierno debe poder decidir la desaparición de aquellos Municipios más notoriamente incapaces para realizar sus fines, señalándose un mínimo de población y de ingresos propios. Así, por ejemplo, Fernández-Villa, Secretario del Ayuntamiento de Madrid y Presidente del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, en su completísima Ponencia «Demarcaciones municipales», presentada a la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones, celebrada en 1959. La misma Ley de Régimen local y su Reglamento de Demarcación y la Ley 108/63 prevén casos de obligatoria desaparición de Municipios. Por mi parte—y con la necesaria modestia, por carecer de títulos para dar una opinión autorizada—creo necesario reconocer que el Municipio —«ser dinámico y ente de elaboración histórica» de que nos habla Herrero Fontana—ha de tener un mínimo de cada uno de sus elementos constitutivos o esenciales, que justifique cada día el reconocimiento que el Estado le otorga. En otro caso mantendríamos ficciones legales, tristes remedos de seres vivos que negarían con su pervivencia fosilizada esa historia en que pretenden hallar su razón de existencia, puesto que la historia es mutación, dinamismo, desaparición de formas que son sustituidas por otras más adecuadas; vida y muerte en un ciclo siempre repetido desde que la Humanidad existe.

Si alguno de los elementos esenciales falta no hay Municipio: la voluntad colectiva o espíritu de vecindad, de que habla Fernández de Velasco, el territorio, la población, la riqueza y los servicios públicos. Es cierto que la carencia del elemento volitivo se traduciría simplemente en una falta de iniciativa y que no puede medirse, y que tampoco la Ley determina un *quantum* de territorio, población y riqueza, pero deberá haber un mínimo de éstos que alguien deberá fijar en cada caso, y este alguien no puede ser otro que el Estado. Ahora bien, por lo que se refiere al requisito de prestación de unos servicios públicos, la Ley de Régimen local señala en su artículo 102 los que con carácter mínimo ha de cumplir todo Municipio. Yo me pregunto si, atendiendo a la exigencia de este requisito y a los de población y riqueza suficientes—determinado este último a través de los presupuestos e inventarios de bienes—, merecen o no el nombre de tales todos y cada uno de los 8.638 Municipios españoles de régimen común legalmente existentes en 1963. Y la respuesta, para mí y para muchos otros, es obvia y negativa.

El problema viene sintiéndose desde antiguo. Ya en 1884 Romero Robledo presentó a las Cortes un proyecto sobre gobierno y administración local, propugnando el abandono de una regulación legal uniforme para todos los Municipios y la creación de la Región, a cuyo frente habría una Junta de Ayuntamientos que centralizarían los servicios y suplirían la escasez de medios de los Ayuntamientos pequeños. Es de notar que en este proyecto se respetaban todos los Municipios existentes. Los proyectos de don Venancio González en 1886, don Francisco Silvela en 1891, del Conde de Romanones en 1906 y los de don Antonio Maura de 1903 y 1907—este último junto con La Cierva—señalaban distintas limitaciones al número de habitantes e imponían agrupaciones para determinados servicios, sin que pueda entrar en más detalles por exigencias de brevedad. En general, puede decirse que muchas opiniones autorizadas han venido pronunciándose por una reforma que crease núcleos de mayor densidad y riqueza, suficientes para sostener los servicios mínimos.

En la legislación española se ha soslayado el tema hasta la Ley de Régimen local, que en sus artículos 12 y 13 permite la alteración de términos municipales por incorporación o fusión de Municipios, lo cual implica evidentemente reducción del número de éstos. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación, puede disponer la fusión de Municipios limítrofes cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley, cuando se confundan los núcleos urbanos por el desarrollo de las edificaciones e incluso «cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa», pudiendo, en este último caso, el Gobierno decretar también la incorporación a otro. Los trámites son los del artículo 20 de la Ley y el Reglamento de Población y Demarcación desarrolla estos preceptos.

En la Ley 108/63 se prevé—en su artículo 6.º—la fusión de oficio con Municipio limítrofe, mediante expediente que será resuelto por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de la Gobernación, cuando exista incumplimiento de normas que permitieran a la Corporación atender a las obligaciones impuestas por dicha Ley o en el caso de imposibilidad material para dicho cumplimiento. Estos son los supuestos legales en los que por ahora puede apoyarse una supresión obligatoria de entidades municipales.

La reciente Ley 48/66, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local regula en su artículo 15 las líneas generales de las agrupaciones municipales voluntarias. Estas serán administradas por una Junta municipal y una Comisión ejecutiva potestativa, renovables cuando lo

sean los Ayuntamientos; su personal será común y la intervención de los fondos de la agrupación estará a cargo de un Interventor, si así lo acuerda el Ministerio de la Gobernación; los servicios mínimos se gestionarán con un presupuesto único y los Municipios agrupados o los núcleos integrantes que posean derechos patrimoniales peculiares conservarán sobre ellos su administración particular. Se anuncian estatutos tipo para el funcionamiento de las agrupaciones y se prevén modalidades facultativas de Gerencia a las que podrán acogerse los Ayuntamientos agrupados.

El artículo 16 de la Ley citada establece los beneficios que se conceden a la referidas agrupaciones, que son en resumen:

- Una cuota de agrupación con cargo al 8 por 100 del Fondo Nacional de Haciendas municipales.
- Una cuota adicional por habitante.
- Prioridad en el régimen de cooperación provincial.
- Preferencia para inclusión en planes de obras y servicios de interés local.
- Preferencia en la obtención de créditos oficiales.

La característica principal de estas agrupaciones es que mantienen la personalidad e individualidad de los Municipios agrupados. Los beneficios indicados se extienden también a fusiones e incorporaciones a que se refiere el artículo 17, en cuyo caso existe desaparición de Municipios.

Constituye, a nuestro juicio, la regulación legal indicada un paso estimable en el camino de la reducción de Municipios, otorgando estímulos a la colaboración de los Municipios dentro de una unidad superior que quizá en su día llegue a formar un nuevo Municipio propiamente dicho, que absorba plenamente los Municipios integrantes.

Vamos ahora a examinar la reforma municipal llevada a cabo en Suecia y que ha implicado una reducción considerable en el número de sus Municipios.

Este país tiene, aproximadamente, 449.000 kilómetros cuadrados—es decir, una superficie muy poco inferior a la de España—y unos 7.580.000 habitantes, lo que significa poco más o menos la cuarta parte de nuestra población. Existen 24 *län* o Provincias de muy desigual extensión y densidad de población.

La esfera local tiene en Suecia una enorme importancia. Desde el punto de vista histórico y político nos encontramos con que en dicho país viene funcionando desde hace mil años un gobierno municipal con auténtica democracia local, cuando el poder central estaba todavía muy lejos de la forma democrática. La trascendencia del problema municipal en Suecia se comprende con la simple enumeración de algunas actividades

que estas entidades locales desarrollan de forma casi exclusiva dentro de la colectividad: planificación urbana, creación y mantenimiento de hospitales, asistencia social, escuelas, deportes, etc. La significación económica de la esfera local es tal que, del total de gastos de la Nación por todos conceptos, un 30 por 100 tiene lugar por las entidades locales y el porcentaje respecto al volumen total de inversiones es, nada menos, que del 50.

Los así llamados «Municipios civiles primarios» se establecieron en Suecia en 1862, a partir de las parroquias. Cada una se cualificaba—lo mismo que cada ciudad del país—para constituir un Municipio y podían unirse dos o más parroquias para formar una administración municipal común. Con ello se llegó a una proliferación de Municipios que en modo alguno podían prestar los servicios que de ellos se esperaban. A partir de 1943 comenzó a prepararse una división municipal más racional que entró en vigor en 1 de enero de 1952. Como notas esenciales de la misma podemos mencionar su obligatoriedad y el fusionar Municipios del mismo carácter económico. Había tres tipos de Municipios: el urbano o ciudad, el burgo o villa y el Municipio rural; pues bien, sólo a estos últimos afectó la reforma. Se estableció un tamaño normal para los Municipios rurales, que en todo caso había de intentarse, y que era de 3.000 habitantes, y un tamaño mínimo—2.000 habitantes—que no podría reducirse sin razones muy especiales. La reforma dio lugar a que de la noche a la mañana se pasase de un total de 2.498 Municipios en toda la Nación a 1.037, número que todavía se redujo un poco en años sucesivos.

La reforma no duró mucho tiempo y fracasó en buena parte por haber tomado demasiado a la letra las opiniones de la Comisión encargada del previo estudio teórico. Pretendía lograr una concentración de la población y rellenar la brecha, cada vez mayor, que separaba los Municipios ricos y los pobres. Los Municipios rurales se habían despoblado y también había disminuido mucho el producto de su imposición. Como causas de la despoblación y empobrecimiento de los Municipios—rurales—pueden mencionarse: el fenómeno general de la atracción de la ciudad y el desplazamiento a la misma de la población campesina, la elevación general del nivel de vida, que hacía que los vecinos exigiesen mejores servicios, que sólo los Municipios urbanos podían proporcionar, y una circunstancia de enorme importancia práctica: la revolución del motor, que permitió el desplazamiento diario para ir a trabajar a gran distancia del hogar, con lo que se quedaba en el lugar de trabajo la casi totalidad del impuesto.

La reforma de 1952 tuvo, pues, graves defectos y el principal fue, como queda dicho, su excesivo racionalismo; pero tuvo un mérito: rom-

per el estado de hecho de un milenio y haberse atrevido con una situación considerada intocable. Pronto se vio, sin embargo, que no había tenido en cuenta la estructura de la población y su clasificación por fuentes de renta y que no había previsto las variaciones de éstas, y que ya era totalmente inadecuada. Se llegó a un malestar generalizado y la opinión exigió una nueva reforma, que es la que está realizándose en la actualidad.

Vamos a intentar caracterizarla en pocas palabras. En primer lugar, se basa en el principio de centralización regional, buscando en cada *län* o Provincia cuáles son verdaderamente los «lugares centrales»; labor realizada previamente por equipos de economistas y geógrafos, teniéndose muy en cuenta qué Regiones eran de «economía en expansión» y cuáles de «economía en contracción». También es de destacar que las previsiones se hicieron, con la mayor exactitud posible, para 1975, fecha en la que se esperaba que la reforma estuviese totalmente concluida. Desde otro punto de vista se partió de un estudio de la población según su ocupación. A finales de 1964 se estimaba que un 88 por 100 de la población sueca vivía de la industria, comercio y profesiones y un 12 por 100 de la agricultura, bosques y pesca. Los expertos calcularon que en 1975 vivirá de la agricultura, bosques y pesca solamente un 8 por 100 de la población, porcentaje considerado ideal, dadas las circunstancias de Suecia.

Fundándose en criterios prácticos de coste de los servicios y eficacia de los mismos, se estableció como principio teórico que el futuro Municipio había de tener por lo menos 8.000 habitantes y se consideró como deseable la agrupación urbana de mediano carácter—de tres a cinco mil habitantes—. Notas esenciales de la nueva reforma son que los nuevos Municipios buscan la unión íntima entre la ciudad y el campo, en unidades que tengan el doble carácter urbano y rural, y que los técnicos que la llevan a cabo consideran imprescindible para el éxito de la misma alcanzar un alto nivel de motorización—de hecho ya conseguido y el más elevado de Europa—.

En cuanto al aparato administrativo de la reforma, siempre se mantiene a la vista la meta del proyecto a largo alcance, pero es una reforma eminentemente liberal en cuanto a los detalles de actuación, en los casos concretos. Se desarrolla en tres etapas:

En la primera—ya completada en 1963—se redactó por cada Gobierno civil un plan de división municipal de la Provincia, atendiendo a las circunstancias demográficas, de desarrollo económico y de amplitud en las tareas de las administraciones municipales. Previamente se oyó por los Gobiernos civiles a los portavoces de los Municipios y a las autoridades

provinciales afectadas por los problemas de la división municipal. Es de hacer notar, como curiosidad, que toda la reforma se basó legislativamente en la adición de un simple párrafo, con el contenido indicado, a la Ley de 13 de junio de 1919 sobre división municipal y eclesiástica del país.

Una vez elevados los proyectos al Gobierno, el Rey los aprueba, sin perder de vista que la planificación tiene por finalidad agrupar todos los Municipios existentes en bloques municipales de composición adecuada para la constitución de nuevos Municipios. Se siguen los límites parroquiales, pero es de la máxima importancia recalcar que los límites provinciales y cualesquiera otras divisiones administrativas, no deben impedir, sino que han de subordinarse a lograr la más adecuada demarcación municipal. El Rey determinó, en 1963, los nuevos Municipios y este estadio ha sido totalmente obligatorio.

En una segunda etapa se forman bloques municipales de estos Municipios existentes y son dirigidos por comités o cooperativas intermunicipales. Los bloques municipales fueron señalados por Decreto en mayo de 1964 y el pertenecer o no a ellos por parte de un Municipio es voluntario, pero sólo a medias, ya que el Estado envía aportaciones económicas o subsidios nada más que a los bloques, y el Municipio que no forme parte del comité intercomunal no puede, por ejemplo, decidir con su voto—a través de sus representantes en el comité—la localización concreta de cualquier mejora u obra subsidiaria concedida al bloque, por lo cual se comprende el interés de los Municipios en tomar parte en decisiones de tanta importancia.

En la tercera y última etapa los Municipios agrupados en bloques llegan a fundirse en un verdadero Municipio y esta fusión es totalmente voluntaria. Sólo podría llevarse a cabo la fusión contra la voluntad de un Municipio «si así lo requiere una importante necesidad general». Puede decirse, por tanto, que normalmente puede un Municipio, si así lo desea, permanecer como «separado». También se acepta la fusión solicitada por sólo algunos de los Municipios que, según el plan, formarían un gran Municipio, considerándose esto como una etapa en el desarrollo del programa y no un abandono del mismo. Se regulan la forma de solicitud, elecciones de concejales, entrada en vigor de la nueva entidad—siempre al comienzo de un año civil y como mínimo ocho meses después de la aprobación legislativa correspondiente—. Finalmente, se exige una información sobre la conveniencia de la fusión si ésta no está prevista en el plan general, y el Estado realiza aportaciones transitorias para atenuar

las diferencias impositivas de importancia entre los Municipios que se fusionan.

Hoy en día se cuenta aún con la resistencia a las fusiones por parte de la vieja generación y con las rivalidades entre Municipios vecinos. Se confía en superarla a través de la mentalidad de las nuevas generaciones y, sobre todo, en la presión estatal a través de subsidios para obras de gran importancia—y que van generalmente del 10 al 50 por 100 del importe de la obra—; beneficios que no alcanzarían a los Municipios separados. En 1970 se espera que el 80 por 100 de los presupuestos municipales serán de entidades fusionadas. También para esta fecha se espera haber conseguido la necesaria transformación de las economías regionales, una de las bases fundamentales de la reforma. Para ello el Estado actúa con una política de restricciones y de estímulos a la industria en las diferentes áreas, especialmente en la esfera fiscal, en un sistema que recuerda al de los polos de promoción y desarrollo en España por lo que se refiere a los estímulos.

La reforma deja subsistente el mecanismo de elección, funcionamiento y régimen de autoridades y organismos municipales, siendo los de los Municipios que se fusionen los mismos que los de los actuales.

A las directrices teóricas de la modificación se hacen concesiones, en especial por razón de distancias, como verbigracia, en Laponia, muy extensa y escasamente poblada, y también se tienen en cuenta las peculiaridades de los grandes Municipios urbanos, como Estocolmo, Gotemburgo y Malmö. En diciembre de 1964 existían 288 bloques municipales y 1.006 Municipios en toda Suecia. Este último número irá reduciéndose hasta coincidir o al menos aproximarse al anterior cuando la reforma se haya concluido. Entonces se calcula también que las 24 *län* o Provincias se habrán reducido a 15, aproximadamente.

Esta es, a grandes rasgos, la experiencia sueca, cuya descripción ha sido recogida de publicaciones oficiales legislativas, dictámenes, propuestas parlamentarias, etc., y en especial de conversaciones particulares mantenidas a finales de 1964 en el Ministerio sueco del Interior con funcionarios directamente vinculados con la reforma municipal. Una vez más diré que el detalle de ésta no podría aplicarse a nuestro país, porque los supuestos de todo orden en que se basa son radicalmente distintos, pero su conocimiento tal vez pueda servir de estímulo a una labor paciente, meticulosa y meditada que, teniendo en cuenta nuestros factores y circunstancias de todo tipo, permita llegar a la deseada reorganización municipal entre nosotros.

No voy a exponer soluciones concretas para España, que serán obra

de políticos una vez que existan las bases de estudio precisas. Parece que el largo camino se ha iniciado con una tónica de prudencia y respeto que en principio merece alabanza. Sin embargo, como opinión meramente personal, diré que las decisiones de arriba abajo deberán limitarse a casos verdaderamente extremos, procediendo en lo demás mediante la persuasión y el estímulo, y que ha de procurarse que los mismos Municipios soliciten su integración, por propio convencimiento, en unidades municipales más fuertes y mejor dotadas, acordes con la realidad de nuestro tiempo. Tampoco deberá olvidarse el aviso que nos dejó don Antonio Maura: que la unión de los pueblos chicos no es fecunda si no es de buen grado, y que todo intento de juntar vecindarios mal avenidos introduciría en la vida municipal más daños de los que pueden nacer de la debilidad de los Municipios aislados.

Para la reducción propugnada es precisa una labor educativa que llevará consigo el cambio de la estrecha mentalidad de campanario de aldea. Con la cultura y la elevación del nivel de vida, quizá podrán las nuevas generaciones dar cima a la empresa de dotar a España de unos Municipios con vitalidad y eficacia. Hemos de ir preparando ya esta tarea verdaderamente patriótica en la que todos, de alguna manera, podemos y debemos colaborar.