

Llorente, T. (2014). Reorganización administrativa territorial como vehículo para la racionalización de la estructura de la administración local. *Revista Lebret* (6). Bucaramanga, Colombia: Universidad Santo Tomás. pp. 369- 393. ISSN 2145-5996.

Reorganización administrativa territorial como vehículo para la racionalización de la estructura de la administración local*

Territorial administrative reorganization as a vehicle for rationalizing the structure of the local administration

Tomás Llorente Aguado¹

Resumen

Debido a la actual situación de crisis financiera, el descenso de los ingresos en las arcas públicas, las subidas de impuestos y los recortes en la inversión pública, las administraciones públicas de los países con problemas, como Grecia, Portugal, Italia y España se ven obligados a reconsiderar fuertemente la estructura, el funcionamiento de la maquinaria y el tamaño de su sector público. Algunos de estos países comenzaron a pensar en reducir el número de municipios y aumentar su homogeneidad como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. Otras líneas de acción planteadas son la transferencia de competencias y la formación de entes supramunicipales. En este artículo se analizan las posibles ventajas e inconvenientes y se propone un método para optimizar la aplicación de estas líneas de acción.

Palabras clave

Administración pública, eficiencia, ordenación territorial, competencias públicas.

Códigos de clasificación JEL: R58, H11

Abstract

Due to the current financial crisis, the decline in revenues in the state coffers, tax increases and cuts in public investment, governments of troubled countries like Greece, Portugal, Italy and Spain are bound to strongly reconsider the structure, operation of machinery and the size of their public sector. Some of these countries began to consider reducing the number of municipalities and increase their homogeneity as a way to improve the efficiency of public administration. Other lines of action proposed are the transfer of skills and training of supra-municipal bodies. This article analyzes potential advantages and disadvantages and proposes a method to optimize the implementation of these lines of action.

Keywords

Public administration, efficiency, spatial planning, public powers.

* De la Tesis del doctorado en curso en Ordenación Territorial de la Universidad Politécnica de Madrid, España.
1 Máster en Administración y Desarrollo Territorial. Funcionario grupo A1-Arquitecto municipal en Abarán, Murcia, España. Correo electrónico: 14555llorente@coam.es

Introducción

Con el fin de reducir el gasto público y facilitar la gestión de los servicios en la administración, especialmente local, existen varias líneas de actuación propuestas por toda la geografía española. Estas propuestas y las prácticas llevadas a cabo por las diversas administraciones varían desde la agrupación municipal a la gestión de servicios por parte de entes supramunicipales como las mancomunidades o consorcios. Se ha llegado a plantear incluso la delegación de las responsabilidades municipales en otras administraciones como las diputaciones provinciales (art. 36, Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local). Algunas de estas prácticas han sido ya aplicadas desde mediados del pasado siglo en ciertos países de Europa, no sin antes haber definido claramente las competencias de cada nivel administrativo, a diferencia de la indeterminación predominante en España.

Dentro de los estados de Europa, se advierten dos tendencias.

En el entorno de España ha predominado la “estrategia del Sur de Europa” y ha sido seguida en Francia, Italia y a partir de los años noventa, en Grecia. Esta “estrategia” ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños favoreciendo la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. Está basada en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes. La intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones ha llevado a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios. Llegados a ese punto, la mayoría de los países del Sur de Europa han comenzado un proceso para reducir el número de municipios y entidades locales, por ejemplo Francia, Italia y Grecia.

Esta tendencia de buscar la eficiencia reduciendo el número de municipios es aplicable al Reino Unido, así como a Dinamarca, Noruega y Suecia, donde tradicionalmente el nivel local de Gobierno ejerce las competencias más relevantes para el día a día de los ciudadanos. En algunos de estos países, el Gobierno local tiene que autofinanciarse a través de impuestos y tasas locales para hacer frente a costosos gastos derivados del Estado de bienestar, cuyo núcleo se ha considerado históricamente que debe estar en manos de los gobiernos locales como una competencia “originaria” (Jiménez, 2012).

Distribución de municipios en España

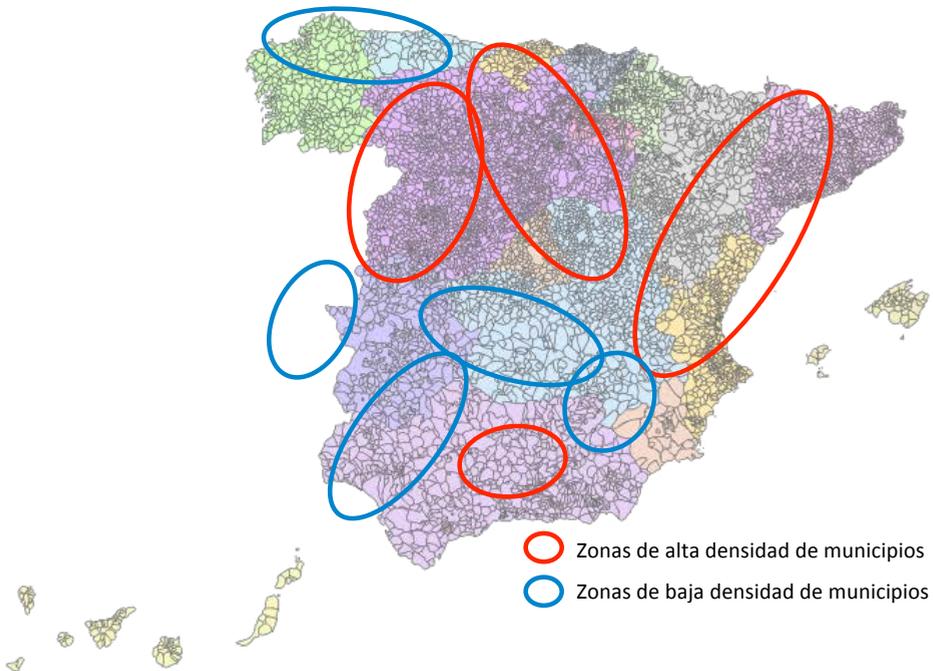
Existen en la actualidad más de 8120 municipios en España, de los que el 32% tienen menos de 250 habitantes y otro 27% menos de 1000. El conjunto de municipios con menos de 5000 habitantes es del 84% del total. Únicamente existen seis municipios de más de medio millón de habitantes en España. Estos municipios

son Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga, agrupan a más del 16% de la población española en tan solo el 0,48% de la superficie (www.ine.es). Se puede entender claramente que nos encontramos ante una distribución desigual en lo que corresponde a la relación de población respecto a la superficie que ocupa.

Las características de superficie y población de los municipios varían significativamente de una región a otra, encontrando notables diferencias en el territorio nacional.

Para conocer cómo se estructura la distribución de los municipios en España, se elaboran los siguientes mapas y tablas. En ellos se pueden apreciar las zonas donde se encuentran los municipios más dispersos en el territorio, frente a las zonas de mayor concentración.

Figura 1. Delimitación de municipios por comunidad autónoma



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, España - INE. Adaptación del autor.

Tabla 1. Valores demográficos asociados al número de municipios de las provincias con menor y mayor densidad de municipios en España. Valores mínimos. Valores máximos.

Provincia	Número municipios	Extensión	Superficie/Nº municipios	Población	Densidad población	Población/Nº municipios	Nº Municipio/superficie
Murcia	45	11 317	251.49	1 461 979	129.18	32 488	0.40
Ciudad Real	102	19 749	193.62	529 453	26.81	5191	0.52
Córdoba	75	13 718	182.91	805 108	58.69	10 735	0.55
Albacete	87	14 858	170.78	401 682	27.03	4617	0.59
Cádiz	44	7385	167.84	1 236 739	167.47	28 108	0.60
Lugo	67	9803	146.31	353 504	36.06	5276	0.68
Jaén	97	13 498	139.15	670 761	49.69	6915	0.72
Asturias	78	10 565	135.45	1 084 341	102.64	13 902	0.74
Sevilla	105	14 001	133.34	1 917 097	136.93	18 258	0.75
Badajoz	164	21 657	132.05	692 137	31.96	4220	0.76
TOTAL	864	136 551		9.152.801			
MEDIA		13 655	165.30		76.65	12 971.01	0.63
Provincia	Número municipios	Extensión	Superficie/Nº municipios	Población	Densidad población	Población/Nº municipios	Nº Municipios / superficie
Vizcaya	112	2217	19.79	1 153. 24	520.40	10 301	5.05
Guipúzcoa	88	1997	22.69	707 263	354.16	8037	4.41
Barcelona	311	7733	24.86	5 511 147	712.68	17 721	4.02
Gerona	221	5886	26.63	753 046	127.94	3407	3.75
La Rioja	174	5034	28.93	322 415	64.05	1853	3.46
Ávila	248	8048	32.45	171 896	21.36	693	3.08
Segovia	209	6949	33.25	164 268	23.64	786	3.01
Salamanca	362	12 336	34.08	353 619	28.67	977	2.93
Tarragona	183	6283	34.33	808 420	128.67	4418	2.91
Valladolid	225	8202	36.45	533 640	65.06	2372	2.74
TOTAL	2133	64 685		10 479 438			
MEDIA		6469	29.35		204.66	5056.46	3.54

Fuente: Instituto Nacional de Estadística INE.

En el mapa (figura 1) se distinguen las provincias con mayor y menor número de municipios en relación con su superficie. Aquí se puede apreciar una primera

aproximación sobre la “predisposición” inicial a los posibles cambios de la organización territorial de cada provincia en general. A la cabeza en cuanto al mayor número de municipios por provincia encontramos a Salamanca, Burgos y Barcelona. Con menos municipios por provincia aparecen, como luego veremos, Asturias, Lugo, Cádiz, Sevilla, Jaén, Albacete y Murcia (www.ine.es).

Al analizar los resultados de la tabla 1 se aprecia la elevada heterogeneidad de la implantación de los municipios en las provincias. Entre las provincias de Vizcaya y Murcia se observa una diferencia de superficie por municipio de 1.270%. El resultado anterior está lejos de ser anecdótico ya que si se repite para las diez provincias con mayor y menor media de superficie por municipio se obtiene una proporción 5, 6. Por este motivo se deberían descartar las políticas generalistas a la hora de legislar para aumentar la eficiencia de los municipios. De la tabla anterior se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Si observamos simplemente el número de municipios por provincia vemos que la relación entre los grupos de provincias analizadas es de 2.5 a 1, por el contrario si comparamos la media de superficie de estas provincias la relación es de 1 a 2. Es decir, las diez provincias que menos densidad de municipios albergan, tienen 2.5 veces menos de municipios en el doble de superficie que las diez provincias con más densidad de municipios. Al ahondar un poco más en los datos ofrecidos en la tabla superior, se desprende que las dos provincias formadas por menos municipios –Cádiz y Murcia– tienen las mayores poblaciones de su serie, ofreciendo una población media por municipio superior incluso a la provincia de Barcelona, a pesar de contar con 5.5 millones de habitantes.

- Al atender a la densidad de población de las dos series, se manifiesta que la serie de las provincias con más municipios por superficie está muy influenciada por Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa. No obstante, si hallamos la densidad de población de las series sin las tres primeras provincias en cada caso, se aprecia que las provincias con más densidad de municipios siguen siendo más densas que las provincias con menos municipios por superficie. De esto se desprende que si se agruparan los municipios de las primeras, la desertificación de los nuevos municipios agrupados no sería un problema a priori. Tampoco la mayor extensión de los municipios resultantes de la agrupación supondría una dificultad desconocida en España, ya que las provincias con menor densidad de municipios arrojan una media de superficie/número de municipios 5.5 veces mayor.

Municipio vs. provincia

Determinación de las competencias de las provincias en España.

El origen del municipalismo tal y como se conoce actualmente nació con la Constitución de Cádiz (1812). Ya en el siglo XIX se instauró la generalización de implantar ayuntamientos en todas y cada una de las poblaciones que contaran con

mil o más habitantes. Posteriormente, en 1870 se produjo el definitivo impulso de las diputaciones provinciales.

En la legislación vigente el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, (www.boe.es) en su Título III regula ahora la Provincia y la protege frente a posibles modificaciones, porque para ello hace necesaria una Ley Orgánica. También se definen sus competencias, resaltando para el caso que nos ocupa la potestad de una diputación provincial para:

- a. La creación, modificación y disolución de organismos y establecimientos provinciales.
- b. Informar en los expedientes de fusión, agregación o segregación de municipios de su territorio.
- c. La provincialización de servicios.

Las diputaciones cooperarán, dentro de sus competencias, a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios, con potestad para destinar a tal fin subvenciones o ayudas financieras que concedan el Estado o la Comunidad Autónoma o de cualquier otra procedencia. Esta cooperación podrá ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los municipios interesados.

La composición y la organización de las provincias en España resulta peculiar, pues los diputados no son electos por el pueblo, lo que puede suponer un problema de legitimidad a la hora de coordinar fondos para los diversos municipios (Heinelt, 2010). Debido a esta falta de elección directa, se están planteando iniciativas a nivel político, llegando incluso a proponer su eliminación.

Al tener en cuenta la legislación española (Ley de Bases de Régimen Local) las diputaciones provinciales españolas, pero especialmente los ayuntamientos, tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Las diputaciones provinciales españolas tienen reconocidas de manera muy limitada sus competencias “originarias” y a cambio se abren las puertas para recibir competencias de comunidades autónomas o Estado (Ley de Bases del Régimen Local). De esta configuración surgen funcionamientos divergentes entre distintas provincias, que como se verá más adelante, tienen efectos sobre la ordenación territorial de los municipios.

Debido a esta situación parece clara la necesidad de incluir un nuevo sistema de asignación de competencias locales (tanto para las provincias como para los ayuntamientos), que permita desarrollar la autonomía local y aplicar de modo correcto el binomio subsidiariedad-eficiencia (Círculo de Empresarios, 2007).

Herramientas de acción

La Fundación Democracia y Gobierno Local ha redactado un documento técnico llamado “Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el estado autonómico”. En este artículo se pretende valorar ahora, particularizando en las provincias con mayor y menor densidad de municipios como “campo de pruebas”, las distintas vías propuestas sobre la reforma de la administración local. También se estimarán los efectos que tendría la aplicación de distintas propuestas para mejorar la eficiencia en el marco de la administración local.

Agrupación municipal

La fusión de entes locales ha sido y continúa siendo en un gran número de países europeos una cuestión en la agenda política actual. En España se ha venido empleando la “estrategia del Sur de Europa” que tiende a mantener los pequeños municipios heredados en muchos casos de los siglos XVI al XVIII (Jiménez Asensio, 2012).

La agrupación municipal es una medida directa y de gran tradición en países del Norte de Europa. Supone un claro beneficio económico aunque existen corrientes de pensamiento que advierten de que se corre el riesgo potencial de un cierto desarraigo.

La fusión de entes locales ha sido implementada en los países del norte en dos fases: una voluntaria, impulsada a través de debates, propuestas e incentivos económicos, y otra obligatoria. Esta iniciativa no obstante ha tenido cierto eco en el sur de Europa con la Ley 22/2012 promulgada en Portugal y la iniciativa italiana de reducción de provincias (www.economist.com).

La fusión o concentración “coercitiva” fue implementada en países del norte de Europa en momentos de crisis económica e institucional.

En España destaca el caso de Madrid. Entre 1948 y 1954 –en plena época de crisis económica y social tras la Guerra Civil– se produjo la anexión a esta ciudad de los municipios limítrofes y sus arrabales, lo que hizo que el término pasara de 68 km² a 607 km², y evolucionara 1 600 000 habitantes en 1940 a 2 250 000 en 1960. Actualmente Madrid es la tercera ciudad europea por población tras Londres y París. Últimamente varios municipios distribuidos por toda la geografía nacional han iniciado este proceso como el Proyecto León, en el que un grupo ciudadano prepara una alternativa inicial consistente en reducir a 52 municipios los actuales 211 como respuesta al “turbulento proceso de ajuste que sufre la economía española” (www.diariodeleon.es 6 de junio de 2010). También existen iniciativas provenientes del ámbito sindical: la Confederación Sindical de Comisiones Obreras - CC OO aboga por crear un ayuntamiento único en todo el valle del Nalón a partir de una entidad cultural, urbanística, geográfica y poblacional entre los cinco ayuntamientos del valle. Esta visión del sindicato Comisiones Obreras es la que le ha llevado a plantear nuevamente la creación de «una administración y un ayuntamiento único», según

palabras del secretario comarcal, José Manuel Zapico. También se están produciendo avances en la conformación del llamado “macro-municipio” en la zona suroeste de la Comunidad de Madrid. Este proyecto unificará los actuales municipios de Sevilla la Nueva, Quijorna, Brunete y Villamantilla, gobernados por el Partido Popular, a los que se les unirá también el de Villanueva de Perales, gobernado por el PSOE. El resultado de esta fusión generará un nuevo municipio de 21 699 habitantes.

Dada la descentralización existente en España, para posibilitar que el Estado pudiera establecer *criterios directos de fusión municipal*, el Estado Central debería respetar la competencia que pertenece exclusivamente a las comunidades autónomas para la “alteración de términos municipales” u “organización territorial”. Esto exigiría que el enunciado de los criterios fuera muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Más cobertura competencial tendría el Estado si, en lugar de normas concretas y terminantes, se sirviera de *normas principales*, imponiendo un objetivo, alcanzable por distintas vías y con diferentes intensidades.

- a) Si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), *cada fusión concreta habría de acordarse por cada comunidad autónoma*.
- b) Para apoyar medidas de fusión de municipios, económicamente el Estado está limitado

Consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino hasta donde alcance su competencia y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento (...). En cualquier caso siempre se habrá de dejar un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas [STC 13/1992]. Como excepción, el aseguramiento de la autonomía local a través de recursos financieros suficientes sería competencia exclusiva del Estado encuadrada en el título de “Hacienda General” (artículo 149.1.14 CE).

El Estado podría ofrecer financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población. Otra vía sería una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población. No caben en la competencia estatal acciones fuera del artículo 149.1.14 CE, es decir, las posibles subvenciones cuyo fin no sea la “suficiencia financiera”, sino la promoción de las fusiones voluntarias.

En países del sur de Europa esta medida cuenta con reconocidos apoyos. El Banco Central Europeo manifestó: “Es necesario un fuerte compromiso para eliminar o consolidar algunos niveles administrativos intermedios (como las provincias). Todas

aquellas actuaciones que generen economías de escala en los servicios públicos locales deben ser fortalecidas” (*Corriere della Sera*).

Las críticas a estas reformas se centran en que se pueden crear unidades locales de Gobierno demasiado grandes, en las que se llegaría a limitar la efectiva participación de los ciudadanos y crear un cierto sentimiento de desarraigo. De seguirse esta vía se deberá tener en cuenta tanto la historia como el funcionamiento propio de los municipios de los que se proponga la agrupación para así analizar las ventajas e inconvenientes.

Para evitar los sentimientos de desarraigo, una posible propuesta de actuación sería que los gobiernos resultantes de la agrupación de municipios, que serán previsiblemente fuertes al centralizar más poder al administrar una mayor población, sean también gobiernos abiertos. Se podría llegar incluso a establecer que determinadas decisiones sean tomadas en referéndum presencial o utilizando las TIC, reforzando así el sentimiento de pertenencia al nuevo municipio y participando más activamente que en la anterior configuración. En países modernos y desarrollados funcionan sistemas cercanos a la democracia directa como en suiza –salvando la inevitable diferencia de escala–, donde un grupo de ciudadanos pueden poner en disputa leyes que hayan sido aprobadas por el parlamento si pueden conseguir más de 50 000 firmas que estén en contra de la ley en un plazo de cien días.

Disociación de competencias. Intervención directa diputaciones

Esta medida indirecta de acción propugna la separación de competencias otorgando a la provincia la posibilidad de actuar como representante o valedora de la asociación de municipios o como ente protector de estos. Algunos ejemplos de la aplicación de esta medida son para el primer caso los Landkreise en Alemania. Estos gobiernos locales intermedios asumen, previa decisión interna, aquellos servicios que los municipios no pueden prestar adecuadamente.

La capacidad inicialmente asignada a las provincias para “socorrer” a los municipios se ha llevado a cabo en los Megyék en Hungría. En este país los municipios pueden transferir sus competencias al segundo nivel local de Gobierno, que está obligado a ejercer estas competencias cedidas. Dadas las actuales dificultades económicas de los municipios los Megyék se encuentran saturados de competencias cedidas por los municipios.

Si bien el ámbito de aplicación de la medida de intervención provincial sería claramente centrado en los municipios pequeños, podría encontrar obstáculos a la hora de restringir competencias, presentes o futuras, de grandes ciudades dentro de la provincia. La intervención de la provincia en competencias originaras de los municipios forzaría a cada provincia a un sistema de competencias único, pues la composición y distribución de municipios es heterogénea y abundante, tal y como se ha visto en la figura 1.

En el caso de España los municipios con población inferior a 1000 habitantes suman 4864, lo que supone casi un 60% del total. En el supuesto momento en el que las provincias tuvieran que asistir a los municipios de menos de 5000 habitantes la cifra llegaría a los 6800, alcanzando casi el 85% del total de municipios. Ante esta situación las provincias se convertirían en las verdaderas gestoras de las políticas locales en España. Cabría destacar que según esta línea de acción existirían diputaciones con mucha necesidad de asistencia a municipios pequeños y otras con muy poca. Analizando los municipios por encima de 5000 habitantes en cada provincia, vemos que Álava, Soria, Teruel y Zamora solo tienen 3 (1.67% del total), Segovia 4 (1.91%), Ávila, Burgos y Palencia 5 (1.85%), Cuenca y Huesca 7 (3.18%), Guadalajara 8 (3.66%). Otras provincias sin embargo tienen muy pocos municipios por debajo de 5000 habitantes como Murcia con 9 y solo dos por debajo de 1000 habitantes o Cádiz con 12 y 3 por debajo de 1000 habitantes. De aplicar esta medida se obtendrían diputaciones que deberían gestionar competencias de más del 95% de sus municipios mientras otras apenas del 23%, agravando de este modo en las asimetrías competenciales entre municipios y por ende entre provincias.

Por todo lo anterior esta medida se enfrenta a grandes dificultades en su aplicación real debido a la diferenciación que generaría entre provincias, intentando precisamente disminuir esa misma diferenciación entre municipios pequeños y grandes. No obstante, parece que el borrador del nuevo Real Decreto de Reforma de Administración Local que prepara el Gobierno se dirige en estos momentos hacia el apoyo de esta medida.

Asociaciones municipales mediante entes supramunicipales

Por último, se expone una medida mixta: la asociación de municipios para gestionar determinados servicios, una práctica muy antigua. La primera mancomunidad según el Ministerio de Administraciones Públicas data de 1409 en el País Vasco, creada para gestionar recursos forestales.

Con respecto a la tendencia defensora de la agrupación sectorial de municipios conformando mancomunidades de servicios o consorcios, cabe decir que si bien a priori puede parecer que estas pueden resolver más eficientemente determinados servicios como la gestión del agua, la recogida de residuos o la promoción del turismo, los resultados arrojados no son del todo satisfactorios. El considerable aumento del número de mancomunidades en España (actualmente más de mil) pone de manifiesto la creciente incapacidad de los ayuntamientos pequeños para ofrecer los servicios que dimanen de sus competencias propias (sin entrar en el debate sobre las competencias impropias realmente ejercidas por estos). Debido a factores como la fragmentación municipal en España y la flexibilidad en el uso de las mancomunidades los municipios han preferido esta solución frente a los consorcios a pesar de presentar aquellas menores ventajas en la gestión que estos.

Tabla 2. Valores demográficos asociados al número de mancomunidades en las provincias con menor y mayor densidad de municipios en España
Valores mínimos. Valores máximos

Provincia	Número municipios	Número mancomunidades	Superficie/Nº mancomunidades	Población/Nº mancomunidades	Nº Municipios/mancomunidad
Murcia	45	8	1414.63	182 747.38	5.63
Ciudad Real	102	19	1039.42	27 865.95	5.37
Córdoba	75	10	1371.80	80 510.80	7.50
Albacete	87	16	928.63	25 105.13	5.44
Cádiz	44	4	1846.25	309 184.75	11.00
Lugo	67	3	3267.67	117 834.67	22.33
Jaén	97	1	13 498.00	670 761.00	97.00
Asturias	78	19	556.05	57 070.58	4.11
Sevilla	105	18	777.83	106 505.39	5.83
Badajoz	164	34	636.97	20 356.97	4.82
TOTAL-MEDIA	864	132	2533.72	159 794.26	16.90
Provincia	Número de municipios	Número mancomunidades	Superficie/Nº mancomunidades	Población/Nº mancomunidades	Nº Municipios/mancomunidad
Vizcaya	112	15	147.80	76 914.93	7.47
Guipúzcoa	88	22	90.77	32 148.32	4.00
Barcelona	311	34	227.44	162 092.56	9.15
Gerona	221	20	294.30	37 652.30	11.05
La Rioja	174	30	167.80	10 747.17	5.80
Ávila	248	28	287.43	6 139.14	8.86
Segovia	209	26	267.27	6318.00	8.04
Salamanca	362	31	397.94	11 407.06	11.68
Tarragona	183	13	483.31	62 186.15	14.08
Valladolid	225	23	356.61	23 201.74	9.78
TOTAL-MEDIA	2133	242	272.07	42 880.74	8.99

Fuente: autor, con datos de INE.

La tabla anterior ratifica que las mancomunidades proliferan en entornos con municipios pequeños. Destacan provincias como Guipúzcoa, Cáceres y Cádiz con el 100% de municipios mancomunados (si bien Cádiz solo tiene 4 mancomunidades)

Córdoba y Huelva con el 98%, Las Palmas con el 97%, Salamanca con el 96%, Burgos y Zamora con el 95%, Ávila, León y Palencia con el 94%. Por el contrario Jaén únicamente tiene un 4% de municipios mancomunados y Lérica un 23% (por motivos externos a los propios municipios, como se verá más adelante).

La solución de agrupaciones supramunicipales en forma de mancomunidades (y también consorcios y empresas públicas) está influenciada por las provincias y también por las comunidades autónomas. Son estas quienes tienen la competencia en legislar sobre la creación y funcionamiento de las mancomunidades llegando a determinar su número en la provincia. Como ejemplo destaca Jaén donde solo existe una mancomunidad, debido a que se ha impulsado la creación de consorcios.

La legislación aplicable a la mancomunidad de municipios se condensa a nivel básico en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

De este cuerpo legal se desprende que, aunque se ofrezca una apariencia de cierta holgura en sus posibilidades de formación, existen varias limitaciones estructurales que dificultan su creación. Por ejemplo, la Ley impedía la unión en mancomunidad de municipios de distintas comunidades autónomas (esta restricción fue modificada por la Ley 57/03, que delega a las comunidades autónomas la potestad de permitir o no la mancomunidad entre sus municipios). Otras circunstancias dificultan la eficiencia en la prestación de los servicios para la que fueron diseñadas como la excesiva cantidad de agentes intervinientes o la debilidad financiera (las diputaciones provinciales pueden financiar las mancomunidades, pero no pueden participar en su gobierno lo que las “desmotiva” a la hora de impulsar esta medida).

En cualquiera de los casos el funcionamiento de este tipo de entes supramunicipales se ve en gran medida influenciado por la legislación autonómica, dirigiendo así en cierta medida la planta local en cada comunidad autónoma. Claro ejemplo es el caso de Cataluña donde se ha promovido una organización comarcal prohibiendo a los ayuntamientos mancomunarse con municipios de otras comarcas (Riera et al., 2005). También en Aragón se han extinguido varias mancomunidades a favor de la creación de comarcas desde el año 2002. En Extremadura se está en proceso de favorecimiento de las comarcas, promoviendo la reconversión de las mancomunidades en mancomunidades integrales (con necesidad de continuidad territorial, de compartir identidad cultural, geográfica o histórica y no formar parte de otras mancomunidades) como embriones de las futuras comarcas.

Si las administraciones locales, regionales optaran por esta vía a la hora de hacer más eficaces los servicios prestados a los ciudadanos por parte de los pequeños municipios, las mancomunidades deberían ser gestionadas desde un ámbito externo a los municipios. De este modo se evitarían o reducirían las tensiones locales y duplicidades dentro de las entidades locales integradoras de las mancomunidades.

Se trataría de encontrar un equilibrio entre las bondades de las mancomunidades – amplia representación democrática de los agentes participantes– y la mejor eficacia en la gestión de otros entes supramunicipales como los consorcios.

En cualquier caso las posibles ventajas que este tipo de medida puedan ofrecer no parecen satisfacer al gobierno central, ya que

Las 1032 mancomunidades que existen en España tienen los días contados, ya que el Gobierno de Mariano Rajoy tiene previsto suprimirlas por ser unas entidades locales ‘poco transparentes y opacas’, y con el objetivo de eliminar las duplicidades entre las administraciones públicas (Diario *La Razón*).

Particularización de cada una de las medidas propuestas a la Región de Murcia

A pesar de que los conceptos vinculados al desarrollo están sometidos a una drástica revisión en todo el mundo, tanto por académicos como por organizaciones, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras (Boisier, 2004) se ha particularizado un escenario radical para la Región de Murcia a modo de ejemplo.

No obstante, el esquema de estudios realizados para identificar las áreas homogéneas es universal, ya que el concepto de Área Homogénea también lo pretende, al adaptarse a las particularidades de cada zona. Un Área Homogénea es un conjunto de municipios con una masa crítica representativa de superficie y población con unas características económicas, sociales y territoriales suficientemente similares.

Las áreas homogéneas no suponen una capa administrativa más, sino que pretenden ser un puente entre la administración central/autonómica y la propia administración local. La identificación de las distintas áreas homogéneas de una provincia o comunidad autónoma supone un primer paso de gran transcendencia a la hora de impulsar la mejora de los servicios públicos municipales. Esta nueva clasificación de los municipios según sus características y comportamientos análogos permite la planificación e implementación de políticas de mejora de la eficiencia de estos municipios hechas a su medida. De esta forma, los municipios de cada Área Homogénea dispondrían de un marco normativo adaptado a sus necesidades y sobre el cual llegarían a ser todo lo eficientes que puedan llegar a ser, creando sinergias con otros municipios que muestran comportamientos y tienen necesidades similares.

Criterios

Para superar la generalización existente en la legislación actual se identifican y describen una serie de capas o niveles de análisis en función de los siguientes criterios:

Análisis funcionales

Como primera capa de este análisis se estudia la implantación y categoría de las grandes infraestructuras de:

- Abastecimiento de agua
- Saneamiento/depuración
- Energéticas
- Transporte
- Entre otras

También se estudian en las siguientes capas de análisis otros datos relevantes sobre el funcionamiento de los municipios como:

- Densidad de población
- Densidad de municipios
- Distancia entre núcleos de población
- Interrelaciones entre municipios
- entre otros

Análisis del entorno y territoriales

La primera capa de este análisis es la ubicación general de los municipios:

- Montaña
- Penillanura
- Valle

Una vez clasificados se analizan otras capas como

- Superficie
- Condiciones orográficas
- Accesibilidad
- Usos
- Clima
- Entre otros

Cada una de estas capas de análisis está interrelacionada con las demás capas de su campo de análisis, ya que su relación influye en la priorización de sus necesidades.

Análisis sociológicos

Las variables sociológicas tienen una relevante transcendencia en la identificación de las áreas homogéneas. Las relaciones sociales y las de la sociedad con su administración marcan en buena medida el funcionamiento de un municipio. Para analizar las similitudes o divergencias de los municipios de una u otra área homogénea, se analiza:

- Población de los municipios
- Distribución de la población
- Estacionalidad
- Índices de empleo
- Calidad de empleo
- Edad media y pirámide de población
- Nivel de escolarización
- Entre otros

Análisis económicos

El tipo y el nivel de desarrollo de la economía también definen las similitudes que sirven para identificar un área homogénea. Se estudian en este campo de análisis las siguientes capas:

- Sector productivo
- PIB
- Nivel de precios
- Tasas y precios públicos
- Ponencia de valores catastrales
- Precio de venta VPO
- Deuda pública
- Otros

La Región de Murcia parece haber seguido una estrategia particular, pues es la provincia con menor densidad de municipios. El hecho de que la Región de Murcia tenga los municipios más grandes se ha visto favorecido porque en los municipios actualmente existentes se concentran varios núcleos urbanos (pedanías).

1. Mediante la vía de agrupación de municipios, de completarse en toda la provincia, se podría llegar a un escenario de 18 a 22 municipios (escenario de consenso) con una considerable masa crítica y una gran homogeneidad. El supuesto inconveniente del desarraigo, aunque pudiera parecer relevante, se podría explicar con una renovada lectura de los “asientos de restitución” de jurisdicción de los municipios de la Región de Murcia con el claro de ejemplo de los pueblos del Valle de Ricote, que fueron concertados con la jurisdicción de primera instancia en el plazo de un mes, durante el otoño de 1588, al ser todos ellos en aquel momento separados de la “Gobernación” de Villanueva de los Infantes (Chacón, Fresneda, 2002). Por esta razón y debido al origen común de los municipios, la (re)agrupación de estos no sería una novedad en la historia de esta Región dado que todos estos municipios ya formaban originariamente parte de Villanueva de los Infantes. De cualquier modo el criterio de comparación como estrategia a la hora de definir los municipios por agrupar evitaría los criterios verticales y poco integradores (McFarlane, 2010).

2. La comunidad autónoma de la Región de Murcia, al ser una comunidad uniprovincial carece de diputaciones provinciales. Aun así la provincia de Murcia únicamente tiene 9 municipios por debajo de 5000 habitantes 20% frente al 84% de media en España (www.ine.es), por lo que el trabajo de la provincia como asistente de municipios pequeños tendría poca justificación debido al tamaño relativamente grande de estos respecto a la media nacional.

3. La utilización de entes supramunicipales para tratar de mejorar la eficiencia de los municipios de la Región de Murcia se ha empleado repetidamente en los últimos años. En la actualidad solo permanecen 5 mancomunidades (www.carm.es). La aplicación de esta medida en Murcia resulta baja, ya que con aproximadamente un 3% de la población y superficie respecto a los totales nacionales, solo tiene un 0,5% de las mancomunidades existentes en España. La morfología de los municipios en la Región de Murcia parece poco propicia, de manera general, para una eficiente implantación de este sistema, ya que los municipios son relativamente grandes, aunque existen muchas diferencias entre los municipios grandes y pequeños dentro de la Región (lo que favorecería la generación de tensiones internas en mancomunidades formadas por municipios de muy diferente población). Si se siguiera la vía de las mancomunidades de manera intensiva en la Región de Murcia tendría a priori su principal ámbito de aplicación en los 9 municipios con población inferior a 5000 habitantes. Además, no todos estos municipios “pequeños” en la Región de Murcia pertenecen en la actualidad a mancomunidad alguna, lo cual demuestra que hasta la fecha no han necesitado o encontrado utilidad de esta medida para mejorar los servicios ofrecidos a sus ciudadanos.

Conclusión

Conclusiones generales

Como conclusiones generales, se resumen a continuación las debilidades y fortalezas de las distintas líneas de acción analizadas.

Tabla 3. Resumen de las fortalezas-debilidades de cada una de las líneas de acción

	Agrupación municipal	Disociación funciones	Asociaciones municipales
Fortalezas	Ahorro económico Resultados inmediatos	Impide desarraigo	Impide desarraigo Teóricamente supera modelo de mancomunidades
Debilidades	Posible desarraigo Necesidad de vencer la inercia localista de determinadas partes de la sociedad	Base legal poco clara Ahorro económico no garantizado Generación potencial de desigualdades entre provincias	Resultados graduales Poca uniformidad en cesión de funciones administrativas Iniciativa voluntarista Poca eficacia de gobierno Financieramente débiles

Fuente: autor.

Como se ha analizado, cada línea de acción tiene unas muy determinadas ventajas e inconvenientes y no se puede concluir que ninguna de ellas sea buena o mala en sí misma. El error en el que se ha venido incurriendo es la insistencia en buscar una línea de acción que sirva a todo el territorio nacional o en su defecto a cada comunidad autónoma, y dada la elevada heterogeneidad de la distribución de municipios en España, resulta necesario definir un marco territorial en el que la aplicación de estas pueda desarrollar de forma eficiente su efecto positivo.

Para eliminar o al menos minimizar este problema se propone buscar la línea de acción óptima no para la totalidad de España o cada comunidad autónoma, sino para cada zona –desvinculada de fronteras artificiales– que presente unas determinadas características comunes entre los municipios que las conforman.

Se trata de delimitar “áreas homogéneas” (en un principio, y mientras no se cambie la legislación, dentro de cada comunidad autónoma) formadas por municipios que compartan una serie de comportamientos que los definan unívocamente de forma que el resultado de la aplicación de las líneas de acción sea, a su vez, homogéneo. La sistematización de este estudio pormenorizado ofrece la posibilidad de aplicar políticas a la medida de cada una de estas “áreas homogéneas” optimizando así sus beneficios.

Conclusiones particulares para la Región de Murcia

En la Región de Murcia se ha consolidado la práctica de conformar municipios relativamente grandes al agrupar pedanías (hasta más de 50 en Lorca, por ejemplo) por lo que se ha avanzado hacia la siguiente fase de agrupamiento municipal y configurar un escenario regional con menos municipios más grandes y homogéneos que otras provincias o comunidades autónomas. Resulta indudable que en algunos casos se plantearán situaciones aparentemente problemáticas como grandes superficies a gestionar por un solo ayuntamiento o largas distancias entre núcleos de población del mismo municipio, pero gracias al conocimiento acumulado, las experiencias de los ejemplos anteriores, y a la tecnología disponible, se podrán convertir las posibles complicaciones en vías de solución a los problemas que afectan a los municipios en la actualidad.

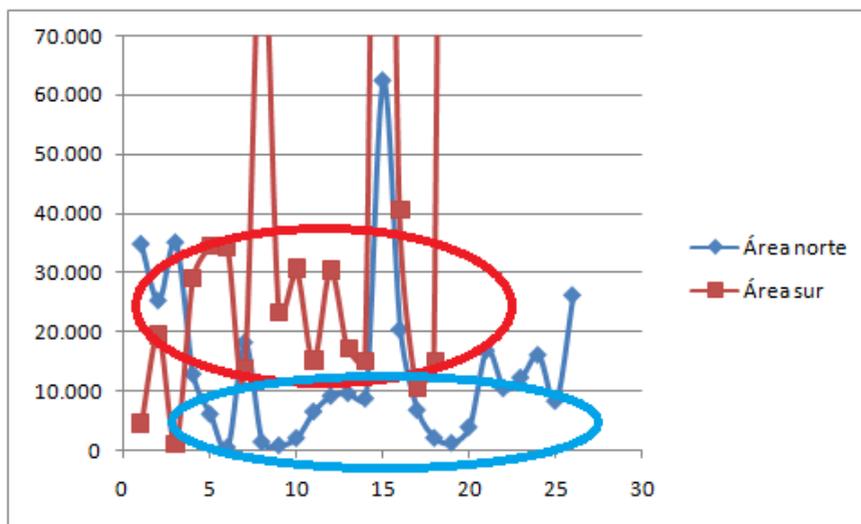
Dada la configuración de la Región de Murcia y su peso relativo en el conjunto de España, se puede convertir en una comunidad pionera, desarrollando medidas para mejorar la eficiencia de la administración local. Estas medidas podrán ser adoptadas por otras provincias adaptándolas a sus circunstancias, pero sin perder de vista el objetivo de la necesaria reconversión de la administración territorial en España.

Debido a la estructura de los municipios en Murcia –que ya tienen un tamaño mediano-grande con respecto a España– se hace posible la aplicación de las medidas en entornos de población medianos. Esta circunstancia favorece la efectividad de las medidas que se pueden adoptar para dar un paso más en el aumento de la eficacia de la administración local. A pesar del relativamente reducido tamaño de la Región de Murcia se ha realizado el análisis de los municipios que la integran para encontrar dos “áreas homogéneas” para definir ámbitos de actuación en los que las medidas aplicadas sean más eficientes como se muestra a continuación.

La delimitación propuesta se sustenta en un elevado número de situaciones y datos objetivos, ya que se aprecian grandes diferencias entre las dos áreas encontradas mientras que existe homogeneidad dentro de los municipios que constituyen cada una de ellas. Se muestran a continuación los aspectos con mayor representación gráfica (extracto del listado de criterios de identificación de áreas homogéneas mostrado más arriba):

Población y densidad de población: en el área norte observamos que ningún municipio tiene más de 70 000 habitantes y que la mayoría se encuentran entre los 1000 y 15 000 habitantes. En el área sur se observa que hay tres poblaciones con un elevado número de habitantes, Lorca, Cartagena y Murcia y la media de los municipios está entre los 15 000 y 35 000.

Figura 2: Población y número de municipios por áreas homogéneas



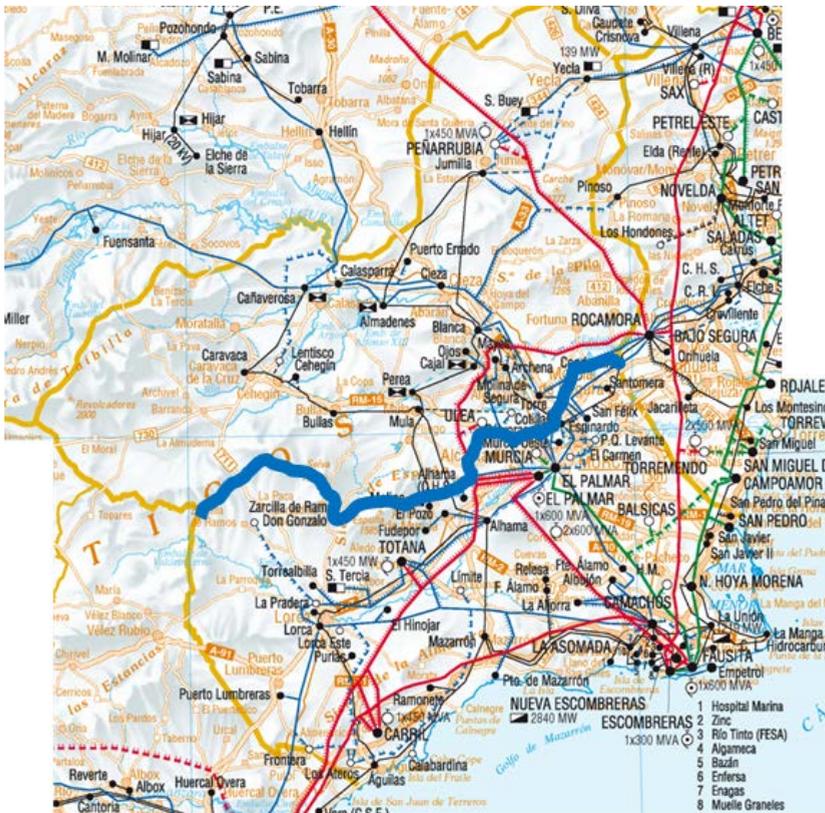
Fuente: autor.

Superficie por municipio: mientras que ambas áreas homogéneas tienen aproximadamente la misma superficie a nivel global, en el área norte se ubican 7 municipios más, lo que supone un tercio más que en el área sur. Existen municipios más pequeños en el norte, sobre todo concentrados en el Valle de Ricote y en la Vega media del río Segura.

Tabla 4: Comparativa de población y número de municipios actuales en las áreas homogéneas propuestas

Municipio	Población 2008	Superficie (km ²)	Densidad(hab./km ²)
Total área norte	360 805	6096.20	59.19
Total área sur	1 065 304	5216.91	204.20
Región de Murcia	1 426 109	11 313.11	126.06

Fuente: autor.



Fuente: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia CARM. Adaptación del autor.

Precio de la vivienda protegida: analizados los precios máximos establecidos para cada municipio de la Región se aprecia una clara mayoría de municipios dentro del área de precios máximos más elevados (Área 1) y casi la ausencia de municipios de precios máximos menores en el área homogénea sur (Área 3).

Figura 4: Precios máximos VPO. Área 1 ▲, Área 2 ▲, Área 3 ▲

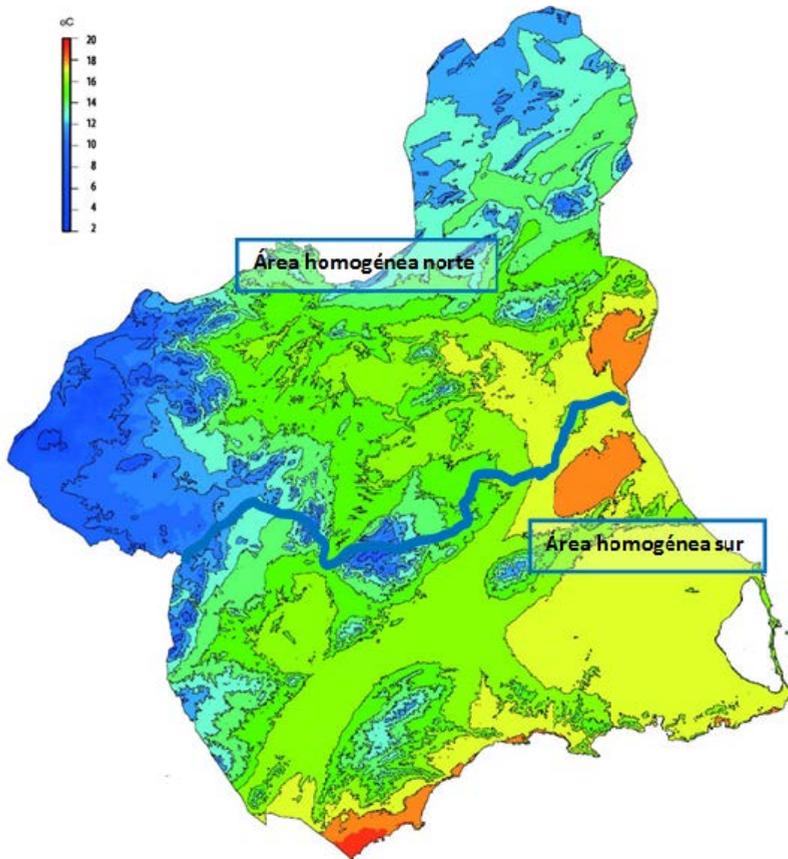


Fuente: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia CARM. Adaptación del autor.

En el Área homogénea norte la mayoría de municipios se encuentran dentro del área de precios intermedios (2) existiendo una elevada presencia de municipios pertenecientes al área de menores precios máximos (3) especialmente concentrados en el Valle de Ricote.

Orografía y clima: aspectos que son relevantes en el sentido que llegan a modificar la forma de dar los servicios municipales, pero que no siempre se tienen en cuenta en los estudios para reformar la administración. En el análisis de la Región de Murcia se advierten claras diferencias entre las dos áreas homogéneas delimitadas. El área Norte presenta una orografía en general más montañosa y sensiblemente más fría que el área Sur que se muestra influenciada por la presencia de la Costa.

Figura 5: Mapa temperatura media anual en la Región de Murcia



Fuente: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia CARM. Adaptación del autor.

Una vez analizados los parámetros expuestos queda contrastada la identificación de dos áreas homogéneas en la Región de Murcia. El Área homogénea norte formada por 26 municipios y la sur por 19. Cada una de ellas presenta características diferenciadas de la otra: el área homogénea sur presenta municipios (en general) más grandes, mucho más poblados, más cálidos, más ricos, con más y mejores infraestructuras.

Se puede concluir que una misma medida para la mejora de la eficiencia de los servicios municipales puede arrojar resultados distintos en cada una de ellas. De ahí la relevancia de delimitar el territorio en áreas homogéneas que deberán ser estudiadas no solo para definir las políticas de mejora más indicadas en cada caso,

sino para evaluar individualmente (y en relación con las áreas homogéneas de su entorno) su capacidad de mejora.

Figura 6: Delimitación de las áreas homogéneas sobre mapa político de la Región de Murcia



Fuente: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia CARM. Adaptación del autor.

Referencias

- Boisier, S. (2004). *Desarrollo endógeno: ¿Para qué?, ¿para quién?* Buenos Aires. Cedet.
- Chacón, F., Fresneda, R. (2002). *Los municipios de la Región de Murcia. Origen y análisis de un proceso histórico*. Murcia: Asamblea Regional de Murcia.
- Círculo de Empresarios (2007). *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*. Madrid.
- Constitución Española. www.boe.es
- Corriere della Sera. *Nautica, un Salone contro la crisi, Oltre 1300 espositori e tante novità a vela e a motore. Il settore cerca di rispondere alle difficoltà del mercato*. Recuperado el 29 de septiembre de 2011 de www.corriere.it
- Diario La Razón. *El gobierno estudia plan para ahorrar 10.000 millones ahora y 30.000 en 2013*. Recuperado el 6 de julio de 2012 de www.larazon.es
- Font, J., Parrado, S. (2000). Eligiendo socios en la administración municipal: Los consorcios y las mancomunidades. *Cuadernos de Gobierno y de Administración*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Heinelt, H. (2010). *Governing modern societies: Towards participatory governance*. Instituto Nacional de Estadística – INE. Recuperado de www.ine.es
- Jiménez, R. (2012). *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ley 7/1985. Reguladora de las Bases del Régimen Local. Recuperado de www.boe.es
- Ley 57/2003. Medidas para la modernización del gobierno local. Recuperado de www.boe.es
- McFarlane.(2010). *The comparative city. International Journal of Urban and Regional Research*. Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd.
- Nijman. (2007). *The paradigmatic city. Annals of the Association of American Geographers*.
- The Economist. *Mountains still to climb, a brief period of calm*. Recuperado el 5 de diciembre de 2011 de www.economist.com
- Riera, P. et al. (2005). Las mancomunidades en España. *Boletín de la AGE* N.º 39.
- Romero, J. et al. (2012). *Radiografía actual de las mancomunidades en España*. FEMP.