

Administración local y gestión eficiente del territorio

¿Solucionará la nueva ley los problemas?



Antonio Serrano

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Catedrático de Ordenación del Territorio y economista

Resumen

El artículo hace una breve reseña histórica de la organización y estructura de la Administración local para intentar comprender la irracional e ineficiente constitución de la misma en la actualidad, como punto de partida para acercarse a los objetivos y propuestas del nuevo intento estatal de regulación de la Administración local, destacando sus peligros y sus previsible insuficiencias. En un marco en el que la eficacia y eficiencia deberían presidir la gestión y gobierno de todas las administraciones, y en que existen los profesionales –entre otros los ingenieros de Caminos– adecuados para llevar esa gestión y gobierno, el riesgo es que se produzca una nueva ley insuficiente y que deje toda tal y como está ¿o peor?

Palabras clave

Administración local, ordenación del territorio, urbanismo

Local government and efficient spatial management

Abstract

This article gives a brief history of the organization and structure of local government to try to understand its actual irrationality and inefficiency, as a starting point to approach the objectives and proposals of the new state attempt to regulate the local government, highlighting its dangers and shortcomings predictable. In a framework in which the effectiveness and efficiency should govern the management and governance of all administrations, and when there are professionals, like civil engineers, appropriate to bring that management and governance, the risk is that the new law leaves all as it is or worse.

Keywords

Local government, spatial and urban planning

Los orígenes de instituciones como el municipio o la provincia son remotos y están asociados a consideraciones de tipo militar, político, geográfico, socioeconómico y cultural. En la península ibérica, las invasiones de distintos ejércitos y sus conquistas, van perfilando territorios socioeconómica y culturalmente regidos por usos, costumbres y normas inicialmente endógenas, a las que se superponen las nuevas normas que impone el conquistador en defensa de sus intereses y para asegurar su botín de guerra. A medida que las conquistas se estabilizan y se producen nuevas generaciones, ya autóctonas, de los territorios en que se han asentado los nuevos pobladores, en unión más o menos integrada con los antiguos moradores de esos espacios, la consolidación territorial va asentando unas formas de uso y transformación territorial cuya variedad da como resultado la extraordinaria variedad y riqueza de los paisajes de España.

A principios del siglo XVI, cuando el Reino de Navarra acuerda su unión con los Reinos de Castilla y Aragón, la situación

The origins of municipal or provincial institutions are remote and are associated with considerations of military, political, geographical, socioeconomic and cultural nature. In the Iberian Peninsula the invasions of successive armies and their conquests have socioeconomically and culturally shaped territories by customs, usages and initially endogenous laws subsequently superseded by new laws imposed by new conquerors to defend their interests and assure the bounties of war. As these conquests became less frequent and autochthonous generations were raised in the territories where the new settlers had taken root alongside and in greater or lesser harmony with those dwelling in these areas, the consolidation of the territory would establish certain usages and lead to a spatial transformation that would eventually give rise to the extraordinary variety and wealth of landscapes in Spain.

At the beginning of the 16th century, when the Kingdom of Navarre acceded to the union with the Kingdoms of Castile and Aragon, the legal situation and territorial administration were extremely complex and confusing as a result of the coexistence of large

jurídica y la administración territorial eran tremendamente complejas y confusas, conviviendo un gran número de reinos, principados, señoríos, provincias, cartas puebla, etc., caracterizados por la heterogeneidad de los deberes y derechos de los habitantes que poblaban cada ámbito, y por las formas de gobernar y administrar los mismos. Decir que la historia de la administración local de un territorio es el resultado de una determinada evolución social y política, muchas veces resultado de una dominación militar, es una obviedad para cualquiera que se acerca a la historia de un país; y es aplicable, incluso en nuestros días, a algunos territorios de África o Asia.

Desde el punto de vista de la Administración local, la primera concepción moderna en que se basa la armadura administrativa origen de la situación actual en España, hay que buscarla en las Cortes de Cádiz y su Constitución de 1812. Los revolucionarios liberales gaditanos van a concebir una organización por primera vez homogénea y escalonada, con unos principios básicos comunes, según señala M. Artola, de: representatividad ciudadana, división de poderes, racionalidad y máxima eficacia de la administración con un coste mínimo.

La división provincial, encargada al capitán de fragata F. Bouzá, conserva las líneas tradicionales de la ordenación territorial heredada y establece 51 provincias, cuyo jefe político, siguiendo el modelo francés, es nombrado por el gobierno central y va a ser, a la vez, presidente de la diputación y del ayuntamiento de la capital provincial, con poderes significativos sobre la administración municipal.

Si el número y delimitación de las provincias españolas no va a sufrir grandes modificaciones hasta la actualidad, desde la desarrollada por Javier de Burgos y aprobada en 1833, la organización y regulación del poder provincial y municipal sí van a sufrir numerosísimos cambios, las más de las veces subordinados a los intereses políticos de los partidos gobernantes, aunque nunca falten las buenas intenciones en la justificación de las medidas¹ correspondientes.

En lo que afecta a los municipios, los constituyentes gaditanos optan por mantener todos los ayuntamientos existentes bajo el Antiguo Régimen, con independencia de su tamaño y origen, y posibilitan la creación de muchos otros nuevos, tanto para poblaciones de más de mil “almas” o, que incluso, sin tenerlas, sus condiciones económicas permitan su viabilidad. Se renuncia así a la opción por municipios de gran tamaño y garantías de viabilidad económica, como podría haber sido la vuelta a los grandes municipios medievales, y se opta por la

numbers of kingdoms, principalities, seigneuries, provinces, town charters, etc., characterized by the diversity of duties and rights of the inhabitants of each area and by the methods of governing and administering the same. Anyone who examines the history of any country will be aware that the history of the local government of a territory is the result of specific social and political evolution and frequently the result of military control; and this still applies even today in certain areas of Africa or Asia.

With regards to local government, the initial impetus behind the administrative framework serving as the precursor to the current situation in Spain may be found in the Cortes de Cádiz and their Constitution of 1812. The liberal revolutionaries of Cádiz, the gaditanos, conceived, for the very first time, a uniform and tiered form of organization, which according to M. Artola, was based on the common basic principles of: public representation, division of power and rational, efficient and cost-effective public administration.

The division of the provinces, entrusted to Commander F. Bouzá, retained the traditional lines of territorial distribution that had been inherited and established 51 provinces. Following the French model, the political head of these provinces was appointed by the central government and also served as the president of the regional government and city council of the provincial capital, with significant authority over municipal administration.

While the number and boundaries of the Spanish provinces has not witnessed any great change ever since the division developed by Javier de Burgos and passed in 1833, the organization and regulation of provincial and municipal power was to undergo numerous changes, largely due to the political interests of the ruling parties though always with apparently good intentions to justify the corresponding measures¹.

In terms of towns and municipalities, the Cadiz Cortes opted to retain all the local councils that had existed under the Old Regime, independent of their size and origin, and provided for the creation of many new councils for those towns with over a thousand “souls” or those with fewer inhabitants that had the economic conditions to justify local government. In this way they turned their back on the option of government according to large towns and with guarantees of economic viability, which could have meant a return to the large medieval townships, and instead sought the disintegration of municipalities that were already burdened by limited resources and growth prospects, thereby contradicting two of the basic principles that, supposedly, governed their proposals for local organization: that of rationality and efficient and cost-effective public administration.

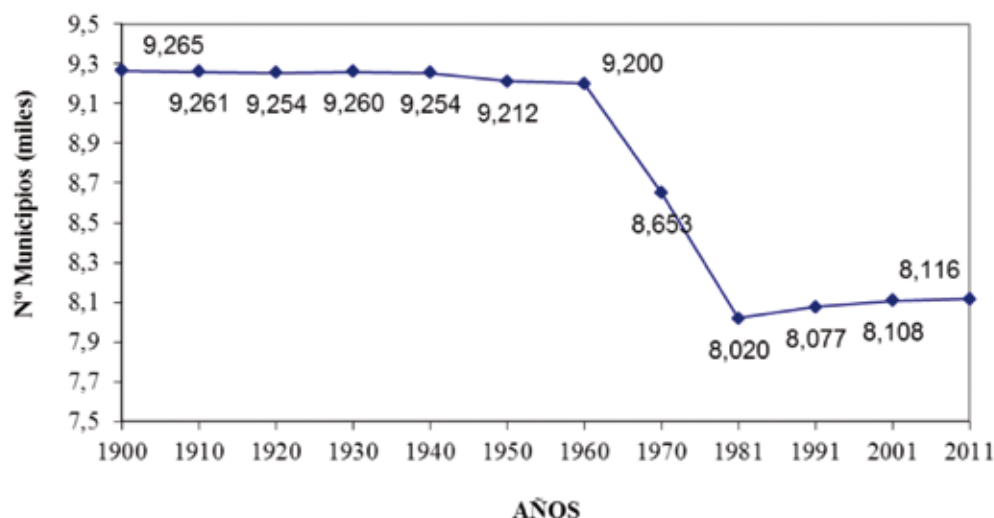


Fig. 1. Evolución del número de municipios en España.
Elaboración propia con datos del INE (www.ine.es) /
Fig. 1. Development in the number of municipalities in Spain. Source: Prepared on the basis of INE data (Office for National Statistics) (www.ine.es)

disgregación de municipios ya de por sí de escasos recursos y escasa capacidad de desarrollo, contradiciendo dos de los principios básicos que, supuestamente, gobernaban sus propuestas de organización local: el de racionalidad y el de máxima eficacia en la administración con un coste mínimo.

En todo caso, la medida –de clara intencionalidad política– se justifica porque la población, en España, presentaba una tremenda dispersión, estimándose que más del 35 % de la población vivía en núcleos inferiores a las mil ‘almas’. Por esa tremenda dispersión del poblamiento, también ‘se justifica’, en 1835, la reducción del tamaño mínimo del municipio a 100 ‘vecinos’, y, en 1845 a 30 ‘vecinos’ (unos 500 y 150 habitantes, respectivamente).

Como resultado, se inicia el siglo XX con 9.265 municipios en España que poco iban a variar en número, hasta que la transformación económica de la década de los sesenta y setenta produjera el masivo abandono del campo español, con la migración de la población al extranjero o a las ciudades, y la consiguiente reducción del número de municipios a que el correspondiente despoblamiento obligaba. En la figura 1 se aprecia esa evolución desde 1900 a nuestros días.

La Constitución democrática que reemplaza a la dictadura franquista, en 1978, iba a iniciar una dinámica diferente en la evolución municipal. Es el Título VIII de la Constitución española el que establece las bases para la regulación de la Administración local, cuyo desarrollo tuvo lugar con la promulgación y aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) que reconoce como ámbitos locales a los municipios, provincias, islas en los archipiélagos balear y canario, y también a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, a las comarcas, a otras entidades que agrupen varios municipios, y a las áreas metropolitanas y a las mancomunidades de municipios.

In all events, this clearly politically motivated measure was justified as the population in Spain was very much dispersed throughout the country, with an estimated 35% plus of the population living in towns and villages of less than one thousand “souls”. In 1835 this vast dispersion of the population “justified” the reduction of the minimum size of municipalities to 100 “homesteads”, and in 1845 to 30 “homesteads” (equivalent to some 500 and 150 inhabitants, respectively).

By the start of the 20th century there were 9,265 municipalities in Spain and this number would only vary slightly before the economic transformation in the 60’s and 70’s accompanied by the massive abandonment of rural areas and the migration of the population to cities or abroad, with an ensuing reduction in the number of municipalities as a result of depopulation. The following Figure shows the development in municipalities from 1900 to the present day.

The democratic Constitution that replaced the Franco dictatorship in 1978 would lead to a new direction in municipal development. Section VIII of the Spanish Constitution laid the foundations for the regulation of Local Government, this being developed on the publication and passing of Law 7/1985, of 2 April, Reguladora de las Bases de Régimen Local [Local Government Regulations] (LBRL) which recognized local areas of governments as the municipalities, provinces, the Balearic and Canary Islands, as well as the authorities within national territory smaller than a municipality, the district or local administrative divisions, the authorities formed by various municipalities and the metropolitan areas and combined municipalities or communities.

The Constitution guarantees the self-government and full legal personality of the municipalities and defines a Province as a group of municipalities with their own legal personality (article 141) and establishes that the corresponding local tax offices shall have sufficient resources to perform their functions, while not describing the same. These functions are established in the LBRL law with



Fig. 2. Fuente: FUNDICOT
(www.fundicot.org) /
Fig. 2. Source: FUNDICOT
(www.fundicot.org)

La Constitución garantiza la autonomía y personalidad jurídica plena de los municipios, define a la provincia como agrupación de municipios con personalidad jurídica propia (artículo 141) y señala que las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, que no son detalladas, siendo la Ley de Bases del Régimen Local, competencia estatal, la que precisa estas funciones, señalando que las competencias de las entidades locales pueden ser: competencias propias, atribuidas por la Ley; competencias atribuidas por delegación, que se ejercen en los términos establecidos en dicha delegación; o competencias impropias, que estando atribuidas a la administración autonómica o estatal, en algunos casos son asumidas o complementadas por los ayuntamientos, atendiendo a situaciones de especial necesidad, al ser la administración más próxima al ciudadano.

Las competencias propias y las competencias atribuidas por delegación se regulan fundamentalmente en los artículos 7, 25 y 36 de la LBRL, que son algunos de los más afectados por la modificación en tramitación, a la que nos referimos en este artículo.

Territorialmente, España tiene su población y su actividad económica principal localizada en cuatro grandes grupos de asentamientos. Los primeros se denominan Regiones Funcionales Urbanas (RFU) y vienen caracterizadas por su gran tamaño demográfico (las siete grandes RFU definibles concentran más de 19,6 millones de habitantes, el 42 % del total de población española) y por su amplia área de influencia cotidiana (supera los 100 km de radio). Madrid y su extensión hacia Toledo y Guadalajara; Barcelona respecto a Girona y Tarragona; Valencia respecto a Castellón; Alicante con Murcia;

statewide jurisdiction and where it is indicated that the powers of local authorities may include: full powers, granted by law; powers granted by delegation and exercised in the terms established in the said delegation: or external powers, which while being attributed to the regional or state government, may on some occasions be taken on or supplemented by town or city councils under special circumstances, on account of their proximity to the citizen.

These full and exclusive powers and those received by delegation are essentially regulated in articles 7, 25 and 36 of the LBRL, these being among the most affected by the modifications currently underway and referred to in this article.

In territorial terms, the Spanish population and main economic activity is located in four large groups of settlements. The first of these are referred to as functional urban areas (FUA) and are characterized by their large demographic size (the seven large definable FUAs accumulate more than 19.6 million inhabitants and 42% of the total Spanish population) and large area of influence (exceeding a 100 km radius). Madrid and its extension towards Toledo and Guadalajara; Barcelona towards Girona and Tarragona; Valencia with respect to Castellon; Alicante towards Murcia; Vizcaya with its extension out to Cantabria, Álava and Guipúzcoa; the conurbation of Malaga-Almería-Granada-Cadiz: and Seville with respect to Cadiz, are the large areas defining these RFUs in Spain today.

The second group is composed of the metropolitan areas (MA), which also have a supramunicipal nature from a functional point of view, though with a smaller population and area of influence than the FUAs. The 13 functionally defined metropolitan areas in Spain at present concentrate over eight million inhabitants (17% of the

Vizcaya con su extensión hacia Cantabria, Álava y Guipúzcoa; la conurbación Málaga-Almería-Granada-Cádiz; y Sevilla respecto a Cádiz, son los grandes espacios que definen estas RFU en la actualidad en España.

El segundo grupo está constituido por los que se denominan Áreas Metropolitanas (AM), también con carácter supramunicipal desde el punto de vista funcional, aunque tienen menor población y menor área de influencia cotidiana que las RFU. Las trece áreas metropolitanas funcionalmente definibles en España en la actualidad, concentran más de ocho millones de habitantes (17 % del total español) lo que hace que junto a las RFU, 20 ámbitos supramunicipales, que representan menos del 7 % de los municipios españoles existentes, concentren cerca del 60 % de la población española, y la mayor parte de la actividad industrial y del sector servicios del país.

Tras esos dos grandes grupos de asentamientos podemos definir un tercer nivel por el tamaño de las ciudades que lo integran, que normalmente se denominan Áreas Urbanas (AU). Son ámbitos que a veces afectan a más de un municipio, con características (equipamientos, servicios, población, etc.) que son propiamente urbanos. En España se definen 33 AU con una población superior a los 3,7 millones de habitantes, que vienen a suponer un 8 % del total de la población de España. En total, junto a las anteriores RFU y AM, las áreas con características y dotaciones que les confieren un carácter claramente urbano, acogen al 67 % de la población española y del orden del 9 % de los 8.116 municipios existentes. Además, su dinámica de crecimiento hace prever que, a medio plazo, para el 2015, lleguen a concentrar más del 70 % de la población total española. Su localización, amplitud municipal, tamaño y dinámica 1991-2011, se aprecian en la figura 2.

En el otro extremo de la balanza, el 30 % de la población restante reside en el 91 % de los municipios existentes, entre los cuales hay que destacar la relevancia y características de los de menores tamaños y perspectivas de futuro. Así, la población residente en municipios básicamente rurales (menores de 2.000 habitantes) se ha reducido en más del 30 % desde la Constitución democrática hasta la actualidad, pasando a representar desde el 9 % de la población española, en 1981, a un escaso 6 % en el censo de 2011. Este proceso se ha producido simultáneamente a una reducción de más del 30 % de las explotaciones agrarias y de un importante incremento del tamaño medio de la explotación, tanto como consecuencia de los procesos de concentración parcelaria, como por la propia dinámica asociada al abandono del campo.

total Spanish population) which together with the FUAs and 20 supramunicipal areas, that represent less than 7% of current Spanish municipalities, concentrate 60% of the Spanish population and the majority of all industrial activity and service sectors in the country.

These two large groups of settlements are followed by a third tier in accordance with the size of the cities forming the same and normally defined as urban areas (UA). These areas often affect more than one municipality and have characteristics (installations, services, population, etc.) that are predominantly urban by nature. In Spain there are 33 UAs with a combined population of 3.7 million inhabitants, this making up 8% of the total Spanish population. In total, and when combined with the FUA and MA, the areas with characteristics and infrastructure of clear urban nature, accommodate 67% of the Spanish population and around 9% of the 8116 municipalities existing today. In accordance with the dynamics of growth of these areas it is forecasted that in the medium term, and by 2015, these will concentrate over 70% of the total Spanish population. The location, municipal scope, size and development of these areas from 1991-2011 are shown in the figure 2.

At the other end of the scale, 30% of the remaining population reside in 91% of the existing municipalities, and where the relevance and characteristics of those municipalities of lesser size and future prospects takes on particular importance. In this respect the population residing in essentially rural municipalities (of less than 2,000 inhabitants) has dropped by over 30% from the time of the democratic constitution to the present day, falling from 9% of the Spanish population in 1981 to just 6% in the 2011 census. This downswing has gone hand in hand with a 30% drop in agricultural exports and a considerable increase in the average size of farmlands, as a result of the concentration of plots and the dynamics associated with rural abandonment.

Furthermore, the ageing population residing in the majority of these municipalities has led to a depopulation trend that has no ready solution and this demographic reversal is forecasted to continue even further and at a far higher rate than the rest of the country by 2015, with densities of less than 10 or even 5 inhabitants per square kilometre being predicted in many of these municipalities. This process will only add to the vast territories that may already be considered to be deserted in Spain, as may be seen from the following Figure. However, the environmental and scenic importance of these territories together with their growing interrelation with the urban environment, has led to an ever-increasing interest in their environmental sustainability and for the welfare of the population; even though the resources and investments required to foster this sustainability are in ever shorter supply and, as we shall see, the

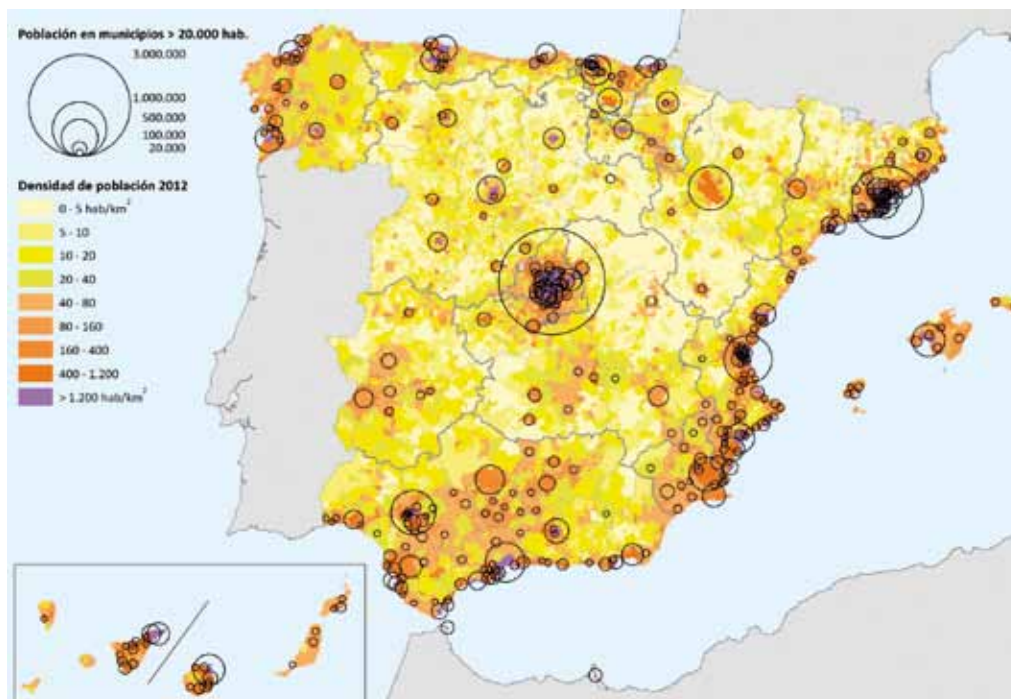


Fig. 3. Fuente: FUNDICOT
(www.fundicot.org) /
Fig. 3. Source: FUNDICOT
(www.fundicot.org)

Además, el envejecimiento de la población residente en la mayoría de estos municipios hace que su tendencia al despoblamiento sea difícilmente reversible y que siga esperándose su regresión demográfica para 2015, que es mayor que en el resto del territorio, previéndose densidades menores de 10, o incluso de 5 habitantes por kilómetro cuadrado en muchos de estos municipios. Con ello se seguirán ampliando los extensos territorios que ya podemos considerar desertizados en España, tal y como se aprecia en la figura 3. Sin embargo, la importancia ambiental, paisajística y de creciente interrelación con el medio urbano de estos territorios, les proporciona un interés creciente en la sostenibilidad ambiental y en el bienestar de la población; aunque los recursos y las inversiones necesarias para potenciar esa sostenibilidad son decrecientes. Y, como veremos, poco o nada ayuda la propuesta de reforma de la Administración local a la resolución de esta problemática, que ni siquiera se plantea.

Porque este medio rural presenta diversidad de circunstancias y problemas, atendiendo a sus diferentes culturas geográficas, que dependen tanto de las tensiones que la sociedad urbanizada hace gravitar sobre cada una de ellas (tensiones migratorias hacia las áreas urbanas, procesos de colonización por segundas residencias, políticas agrícolas impuestas y subordinadas al enfoque urbano, etc.) como de los tradicionales problemas del sector agrario desde el punto de vista productivo; y vienen caracterizados, de una manera genérica, por una actividad productiva tradicionalmente ligada al sector primario, reducido nivel demográfico y baja densidad poblacional; pero también por núcleos de población, normalmente de pequeño tamaño, y basados en arquitecturas populares inicialmente asociadas a formas de vida tradicionales, en la

proposed reform of local government which does not even contemplate the situation, does little or nothing to solve the problem.

This on account that the rural environment presents a wide range of different circumstances and problems, according to their different geographical cultures, as a result of both the pressure imposed by urban society (migratory pressure towards urban areas, establishment of second homes, agricultural policies imposed and subject to urban perspectives, etc.) and the traditional problems of the agricultural sector in terms of production; and generally characterised by production activity traditionally associated with the primary sector, a reduced demographic level and low population density. The problem is further compounded by generally small population centres distributed in simple dwellings initially associated with traditional ways of life that are now disappearing and by the lack of suitable territorial and town planning culture, capacity and resources to allow practical local authority administration and response to the decisions of external and internal actors (public or private). This in spite of the powers theoretically granted by law and the fact that the proposed reform should supposedly help adjust to the new problems and situations of the 21st century.

Furthermore, this global characterization of the Spanish territorial model should presuppose two clear demands on the public authorities to optimize territorial operation in accordance with the interests of the population. In supramunicipal areas, this should entail the implementation of territorial planning processes that coordinate, supplement and rationalize the use of supramunicipal land, installations and resources and establish the guidelines for development, in order to avoid conflict, oversizing and clear overspending generated by territorial developments based on municipal and urban planning focused purely on local and, at times,

actualidad en desaparición; y también, por una ausencia de capacidad, medios, cultura urbanística y territorial adecuados para la gestión o reacción administrativa práctica ante las decisiones de los agentes externos o internos (públicos o privados); y ello pese a las competencias que las leyes teóricamente les confieren y que se supone que la reforma propuesta debería ayudar a adecuar a las nuevas problemáticas y situaciones del siglo XXI.

Porque esta caracterización global del modelo territorial español debería llevar a dos exigencias claras a los poderes públicos para optimizar el funcionamiento territorial desde la perspectiva de los intereses de los ciudadanos. En los ámbitos supramunicipales, a establecer procesos de planificación territorial que coordinen, complementen y racionalicen los usos del suelo, equipamientos, dotaciones supramunicipales y pautas de desarrollo, evitando los conflictos, sobredimensionamientos y claros despilfarros generados por un desarrollo territorial basado en un planeamiento urbanístico municipal centrado exclusivamente en intereses locales, a veces muy particulares. Lamentablemente, salvo situaciones como la del País Vasco, la existencia de esta planificación y gestión integrada es la excepción más que la norma.

Y en la otra dimensión, la del mundo rural más problemático, se precisa una regulación que afronte la urgente necesidad de resolver una gestión y disciplina territorial sobre la inmensa mayor parte de nuestro patrimonio (natural y cultural) que cerca de dos terceras partes de los municipios existentes no se encuentran en condiciones de afrontar adecuadamente, con los presupuestos y recursos de que disponen. Las medidas más inmediatas, y posiblemente más eficientes que se podrían considerar, serían la de la fusión municipal acompañada de una intervención territorial más dirigida por las autonomías, a través de los adecuados planes de ordenación territorial sostenible del medio rural.

Pero estas medidas parecen arrastrar costes políticos no aceptados o aceptables por la mayoría de las comunidades autónomas competentes en la delimitación municipal. De hecho, ya hemos apreciado cómo la tendencia a la progresiva reducción del número de municipios, registrada en España a lo largo del siglo XX, hasta 1985, se invirtió en la década de los ochenta, cuando pasa a ser competencia de las comunidades autónomas.

Y ello pese a que, como observamos en la tabla 1, cerca del 14 % de los municipios existentes en la actualidad (1.121

very specific interests. Unfortunately, and with the exception of situations such as that seen in the Basque Country, the presence of this integrated planning and management is the exception rather than the rule.

With respect to the other and more problematic dimension, and namely the rural environment, regulations are required to address the urgent need to impose territorial discipline and management over the immense majority of our heritage (natural and cultural) as this is currently beyond the means of nigh on two thirds of existing municipalities due to lack of funding and resources. The most immediate and possibly most effective measures that may be taken on board would be municipal mergers accompanied by a greater involvement of the self-governed regions in territorial intervention, through appropriate and sustainable spatial planning of the rural environment.

However, these measures seem to entail unaccepted or unacceptable political costs for the majority of the Autonomous Communities responsible for municipal demarcation. We have in fact already observed how the trend for a progressive reduction in the number of municipalities registered in Spain that continued throughout the 20th century right up to 1985, was subsequently reversed in the 80's when these came under the devolved power of the autonomous communities. This in spite of the fact that nigh on 14% of the administrative sub-divisions existing at present (1121 municipalities out of 8116) were recorded as having less than 100 inhabitants in the 2011 census; that a further 14% (1159 municipalities) had between 100 and 200 inhabitants; and a further 19% (1550 municipalities) between 200 and 500 inhabitants, as may be seen from the following table. This means to say that over 47% of Spanish municipalities have a resident population of less than 500 inhabitants and in almost all these cases are subject to rapid depopulation and ageing and with very few possibilities for the effective administration of their respective territories. In the Autonomous Communities of Castile and Aragon, in particular, and to varying degrees in the rest of the regions, these rural municipalities will undergo processes that will make the current administrative boundaries unviable and will require the search for more balanced and sustainable spatial development.

In 2007, the Law on sustainable rural development and the law on natural heritage and biodiversity, both still in force today, tackled this problem by defining the overriding objective to conserve and recover the natural and cultural heritage and resources of the rural environment through public and private action aimed at the appraisal and use of these areas compatible with sustainable development. These sought to take advantage of the resources

municipios de 8.116) tienen menos de 100 habitantes en el censo de 2011; otro 14 % (1.159 municipios) tienen entre 100 y 200 habitantes; y otro 19 % (1.550 municipios) entre 200 y 500 habitantes. Es decir, más del 47 % de los municipios españoles presentan una población residente inferior a los 500 habitantes, se encuentran en prácticamente la totalidad de los casos con una fuerte dinámica de despoblamiento y envejecimiento y con una escasa viabilidad para gestionar adecuadamente su territorio. Las comunidades autónomas castellanas y la de Aragón, sobre todo, pero la totalidad de las regiones, en distintos niveles, van a sufrir procesos en estos municipios rurales que hacen insostenible la actual delimitación municipal para la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible.

En 2007, la Ley de Desarrollo Rural Sostenible y la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ambas vigentes todavía, afrontaron esta problemática definiendo el objetivo preferente de conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural, a través de actuaciones públicas y privadas que permitieran su valoración y utilización compatible con un desarrollo sostenible, aprovechando al respecto los recursos disponibles proporcionados por los Fondos Estructurales Europeos y el FEADER, mediante los adecuados procesos de planificación y ordenación sostenible de los usos del suelo, de los recursos naturales y de su gestión, para cada una de las comarcas rurales que las comunidades autónomas habían de definir. La Ley de Desarrollo Rural Sostenible destaca la importancia del contrato territorial colectivo, estableciendo que las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, se aplicarían con carácter preferente a los profesionales de la agricultura o silvicultura que hubieran suscrito un contrato territorial colectivo, con medidas multisectoriales y utilizando instrumentos de colaboración entre Administraciones, a la vez que incentivando la participación privada. Desde su aprobación hasta 2012, el desarrollo de estas leyes y la aplicación de los correspondientes presupuestos de los Fondos Estructurales comunitarios, de la administración general de Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos, habían permitido suavizar el proceso global de deterioro de estos ámbitos rurales, cuya reversión total es materialmente imposible sin medidas más radicales, entre las que eran imprescindibles la reforma de la estructura territorial y de las competencias y recursos territoriales.

Las políticas del Gobierno actual y las de algunas comunidades autónomas no solo no están solucionando el problema,

made available by European Structural Funds and the FEADER, through the suitable planning and sustainable development of land usage, natural resources and their management, for each of the rural areas duly defined by the Autonomous Communities. The Law on sustainable rural development emphasised the importance of collective spatial agreements and established that the measure introduced by community regulations on aid for rural development should be preferentially applied to those farmers or foresters that had signed a collective spatial agreement. This in association with multisectorial measures and collaboration agreements between the authorities, together with incentives for private participation. From their time of passing up to 2012, the development of these laws and the application of the corresponding budgets of the Community Structural Funds, those of the General State Administration, Autonomous Communities and local councils, have served to offset the global process of deterioration of these rural areas. However, it is materially impossible to totally reverse this process without more radical measures and essentially the reform of territorial structure, powers and resources.

The policies of the current Government and those of some of the Autonomous Communities not only fail to solve the problem, but in fact make it worse through restrictive policies in terms of education and health (local medical centres or emergency departments) and help or care for the aged, as well as through sharp cuts in the budgets for sustainable rural development or for the protection and improvement of the natural environment. This has been further compounded by a refusal to co-finance European funds (primarily, but not only the FEADER) and where the failure to produce the same (on occasions only representing 10% of the total investment) has led to the loss of thousands of millions of European funds for the Spanish rural environment. Furthermore, the abandonment of the private sector from rural areas, as in the case of the closure of bank branches, has meant that the small number of young people still remaining have been similarly forced to abandon these areas and this has totally prevented any potential return to the country in search of opportunities by young people living in the city who have no alternative other than unemployment or emigration abroad. In spite of all this, the problem does not solely lie with heavy cuts in resources and funds, as a correct administration could serve to partially offset certain aspects that cannot be corrected due to a lack of available funding. Though, unfortunately, there has also been a worrying turn for the worse in this respect with civil servants being heavily penalized and demotivated by the recession and a growing privatization of services and resources in Spanish municipalities, with the inevitable hike in costs that this implies for the local population, which has only gone to hasten the abandonment of the population from these areas.

TAMAÑO	ESPAÑA CENSO 2011				ESPAÑA CENSO 2001			
POBLACIÓN	nº mun	población	% pobl.	% mun	nº mun	población	% pobl.	% mun
0 a 99	1.121	66.491	0,1	13,8	965	58.796	0,1	11,9
100 a 199	1.159	168.533	0,4	14,3	1.197	174.241	0,4	14,8
200 a 499	1.550	506.767	1,1	19,1	1.666	541.119	1,3	20,5
500 a 999	1.055	754.757	1,6	13,0	1.121	795.162	1,9	13,8
1.000 a 1.999	923	1.314.813	2,8	11,4	992	1.424.139	3,5	12,2
2.000 a 4.999	1.000	3.161.486	6,8	12,3	1.007	3.160.725	7,7	12,4
5.000 a 9.999	553	3.877.457	8,3	6,8	510	3.497.229	8,6	6,3
10.000 a 19.999	361	5.131.976	11,0	4,4	334	4.673.214	11,4	4,1
20.000 a 49.999	250	7.422.185	15,9	3,1	197	5.839.977	14,3	2,4
50.000 a 99.999	82	5.857.904	12,5	1,0	63	4.231.284	10,4	0,8
100.000 a 199.999	33	4.787.723	10,2	0,4	35	5.241.366	12,8	0,4
200.000 a 499.999	23	6.226.614	13,3	0,3	15	4.205.119	10,3	0,2
500.000 a 999.999	4	2.729.646	5,8	0,0	4	2.562.393	6,3	0,0
más de 1.000.000	2	4.809.658	10,3	0,0	2	4.442.607	10,9	0,0
TOTAL	8.116	46.816.010	100,0	100,0	8.108	40.847.371	100,0	100,0

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia con datos del INE (www.ine.es)

Table 1. Source: Prepared on the basis of INE data (Office for National Statistics) (www.ine.es)

sino que inciden en su agravamiento con políticas restrictivas en materia educativa y sanitaria (centros de atención médica o de urgencias locales), de dependencia y apoyo a la tercera edad, de fuerte reducción de los presupuestos para el desarrollo rural sostenible o para la protección y mejora del medio natural; o, entre otros, de renuncia a la cofinanciación de fondos europeos (FEADER, fundamentalmente, aunque no solo) con las consecuencias de que, al no producirse la misma (que a veces representa solo el 10 % del total de la inversión) se pierdan varios miles de millones de fondos europeos para el medio rural español. Adicionalmente, otras deslocalizaciones del medio rural del sector privado, como el cierre de oficinas bancarias, obligan a que el reducido número de jóvenes que permanecían en este medio se vean impelidos a su abandono; y a que se corten por lo sano procesos de vuelta al campo para la búsqueda de oportunidades, de jóvenes que en la ciudad no tienen más alternativa que el paro o la emigración al extranjero. Pero, con todo, el problema no es solo de fuerte reducción de recursos y de dotaciones, ya que una buena gestión puede paliar parcialmente aspectos no subsanables cuando no se puede disponer de recursos de inversión. Pero, desgraciadamente, también en estos aspectos la regresión está siendo preocupante, con un funcionariado fuertemente penalizado y desmotivado por la crisis, la creciente privatización de servicios y dotaciones en los municipios españoles, y el inevitable encarecimiento en su acceso para la población rural, lo que fomentará procesos de abandono acelerados de la población de los mismos.

The draft reform incorporates positive measures for the economic rationalization of the running of local authorities, but it does not tackle nor resolve the main problems of our local administrative structure, that necessarily require a territorialized and particular focus for each autonomic or devolved community. This in spite of the fact that the property crisis and the ensuing reduction in the speculative pressures and forecasts on many local authorities provides a unique opportunity to channel administrative organization towards a model that is more consistent with the general interest. This on account that correct administrative organization and a territorial policy based on the potential endogenous development of the rural environment and an ever higher consideration for environmental services in the surroundings, may lead to a considerable rise in the quality and standard of living of their inhabitants, allowing a certain degree of territorial recovery and a very significant contribution to more sustainable development throughout Spain.

However, the first paragraph of the Draft Bill for the rationalization and sustainability of local government makes it clear that the fundamental objective is one of budgetary stability and not to tackle the problems outlined above. The focus is instead made on preventing the overlapping of services to the population, but not on the adjustment of the same in the interests of public welfare. The draft bill is seen "to encourage private initiative" on the supposed grounds of an improved efficiency that has never been demonstrated in the administration of public services, or, simply, to promote the private takeover of services that have been incorporated for the wellbeing of the public at no little expense. In those municipalities

La propuesta de reforma presentada incorpora medidas positivas para la racionalización económica del funcionamiento de las administraciones locales, pero no aborda ni resuelve los principales problemas de nuestra estructura municipal, que necesariamente requiere un enfoque territorializado y particularizado para cada comunidad autónoma; y ello pese a que la crisis inmobiliaria y la reducción de las presiones y expectativas especulativas sobre muchos municipios, proporciona una oportunidad irrepetible para canalizar la organización administrativa hacia un modelo más consistente con el interés general. Porque, una adecuada organización administrativa y una política territorial basada en el desarrollo de los potenciales endógenos disponibles en el medio rural y en la creciente valoración de los servicios ambientales de su entorno, podría significar un importante incremento en los niveles y en la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo un cierto nivel de recuperación territorial y una aportación muy significativa a un desarrollo más sostenible del conjunto de España.

Sin embargo, ya el primer párrafo del *Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* deja claro que su objetivo fundamental es la estabilidad presupuestaria y no afrontar los problemas a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Así, se enfoca como objetivo evitar duplicidades en la aportación de servicios a la población, pero no la adecuación de estos al bienestar de los ciudadanos; se enfatiza en “favorecer la iniciativa privada” dando por supuesto su mayor eficiencia, nunca demostrada en la gestión de servicios públicos o, simplemente, favoreciendo llevar al negocio privado el acceso a servicios que ha costado mucho incorporar a las dotaciones de bienestar público. Existe un riesgo cierto de desaparición o privatización, en municipios fuertemente envejecidos, de la asistencia y servicios a la tercera edad, o del transporte público para municipios menores de 50.000 habitantes en áreas en que éste es imprescindible, transfiriendo la responsabilidad a las diputaciones, aunque uno se pregunta en qué condiciones se realizarán, y con qué criterios de servicio público se dotarán.

Con la indiscutiblemente correcta incorporación de las auditorías y de una mayor exigencia y control económico y presupuestario que permita fiscalizar la eficiencia del funcionamiento de la administración local, se incide, no en el avance hacia dicha eficiencia promoviendo una estructura municipal acorde con las necesidades del siglo XXI, sino en la subordinación de su funcionamiento a otras instancias de representatividad alejada de la elección y participación pública de los ciudadanos, como son las diputaciones; organis-

with more ageing populations there is a certain risk of the complete disappearance or privatization of care and services to the elderly, and public transport services may be similarly lost in municipalities of less than 50,000 inhabitants in areas where this is absolutely essential, and where the responsibility has been transferred to the Regional Governments, though one may well enquire into the conditions under which these will be made and the public service criteria on which these will be based.

On the indisputably correct incorporation of audits and greater economic and budgetary demands and control to regulate the effective operation of the local authority, emphasis is made, not so much on improved efficiency through the promotion of a municipal structure more in line with 21st century requirements, but one subordinated to the workings of other authorities far removed from public election and participation by the local citizens, as is the case of the Regional Governments. These latter organizations have clearly autocratic histories (one only has to recall the cases of Ourense or Castellon where their ex-presidents were both brought before the courts) and their members are appointed only through indirect organic election. This goes against the more logical option of allowing the more democratically appointed Autonomous Communities that are subject to specific parliamentary control, the possibility to eliminate, to all extents and purposes, the Regional Governments in order to prevent an overlapping of responsibilities, up till such time that constitutional reform allows their complete and definitive removal (or their continuation within autonomic communities such as the Basque country on account that these form self-controlled basic territorial structures) and the task of assuring the provision of local services in those territorial areas without administrative capacity. By making the Autonomous Communities responsible for the economic efficiency of the provision of municipal services, this would encourage these authorities to convert the municipal structure (over which they have control) into a more effective and efficient system for the public or otherwise bear the political cost of the incorrect operation of the same.

One of the initial versions of the draft bill included the possible extinction of local authorities covering less than 5,000 inhabitants (article 61. A) due to non-compliance with the principles of budgetary or financial stability. In this way the municipality or local authority could become part of the adjacent authority with the sole proviso that this have a greater population. The content of this article, which left much room for improvement, has since changed so much that even the most positive aspects of the same have since disappeared and, namely, to promote municipal merger except where each municipality of less than 5,000 inhabitants could demonstrate that they had the necessary resources and

mos con claras historias caciquiles (¿hay que recordar casos como los de Ourense o Castellón, con sus expresidentes en los tribunales?) y de elección orgánica indirecta de sus órganos de gobierno. Y ello frente a lo que sería la opción más lógica de dejar a las comunidades autónomas, democráticas en su Gobierno y con un control parlamentario preciso, la posibilidad de eliminar, en la práctica, las diputaciones, para evitar duplicidades, hasta que una reforma constitucional permitiera su eliminación definitiva, (o su permanencia en comunidades autónomas como el País Vasco, por formar estructuras básicas territoriales auto-asumidas) y la tarea de asegurar la dotación de los servicios locales en aquellos ámbitos territoriales sin capacidad de gestión. Responsabilizar a las comunidades autónomas de la exigencia de eficiencia económica en el funcionamiento de la dotación de servicio municipales, las animaría a cambiar la estructura municipal (para lo que es competente) hacia esquemas más eficaces y eficientes para el ciudadano o a soportar el coste político de un mal funcionamiento de los mismos.

El proyecto de ley en una de sus versiones iniciales incorporaba la posible extinción de municipios con población inferior a 5.000 habitantes (artículo 61 bis) por incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria o financiera. Así, un municipio podía pasar a integrarse en uno colindante con el único criterio de que fuera el de máxima población. El contenido de este artículo, muy mejorable en su regulación, ha cambiado tanto que desaparece lo más positivo que había en el mismo: avanzar en la fusión municipal, salvo que cada municipio con menos de 5.000 habitantes pueda demostrar que tiene unos presupuestos y aporta un funcionamiento de sus servicios a sus habitantes adecuado, eficaz y eficiente.

Porque es muy difícil pensar que una administración local puede desarrollar adecuadamente los servicios públicos que exige la gestión territorial actual, sin el apoyo y soporte técnico suficiente que le permita asegurar el mantenimiento y funcionamiento de los ciclos del agua y residuos (lo que se denomina metabolismo urbano: captación, depuración, red de abastecimiento, red de saneamiento, depuración, reutilización de aguas, valoración energética de los residuos, tratamiento de fangos, reciclado de escombros, puntos limpios, etc.) adicionalmente a asegurar las inversiones de reposición y el mantenimiento del viario, mobiliario urbano, iluminación, jardines, etc. Procesos todos ellos de una complejidad técnica que exigiría la existencia de un coordinador de las mismas con el conocimiento de las ingenierías en que se basan y con una formación en urbanismo y ordenación del territorio suficiente

could provide an adequate, effective and efficient service to the population.

This on account that it is very difficult to presume that a local authority is capable of providing adequate public services as demanded by current territorial administration, without the necessary technical support and assistance to ensure the maintenance and operation of water and waste services (referred to as the urban metabolism: collection, treatment, water supply, drainage, treatment, recycling of water, waste energy appraisal, sewage treatment, landfills, clearance, etc.) as well as ensuring investment for the replacement and maintenance of roads, street furniture, lighting, parks, etc. All these processes are of a technical complexity that requires the presence of a coordinator with knowledge of the engineering techniques involved and with a sufficient grounding in urban and territorial planning to ensure the correct organization and administration of these duties.

This is precisely the area of knowledge and training given to civil engineers, who may readily take on this essential duty (and effectively do so in municipalities of sufficient size) to guarantee the efficiency and effectiveness of these processes. However, this obviously requires a minimum municipal structure and size, with clear responsibility within the corporation regarding the functioning of services, and one which the “mancomunidades” or associations and consortiums have not been capable of establishing to date, except in exceptional cases and where these have always subject to serious problems regarding agreements – particularly of economic nature – between the affected municipalities when there has not been a coordinating organization and, in the final instance, a financial controller to cover the debts invariably caused by defective administration.

It is evident that the council itself should provide the public assets established in the LBAL as demanded by modern society for its citizens, as this is the most direct and immediate way for citizens to seek accountability when the administration is inefficient or ineffective. However, it is clearly impossible to achieve this without the necessary technical staff within the council and far less so when this technical staff entail certain costs, size and organization that cannot be met by the smaller municipalities.

If the municipalities of less than 5,000 inhabitants are to disappear as local authorities responsible for the provision of municipal services and if their current councillors are to be left as local mayors, Spain’s 8,116 municipalities will be reduced down to just 1,308. While this may well imply significant financial cutbacks, these savings are not the most important factor, as the new structure must

para poder desempeñar adecuadamente la organización y gestión de esas labores.

Esos son los conocimientos y la formación que se imparten a los ingenieros de Caminos, que podrían desempeñar (y de hecho desempeñan en municipios de un tamaño suficiente) esa imprescindible labor para garantizar la eficacia y eficiencia de esos procesos. Pero, obviamente, se necesita una estructura y tamaño mínimo municipal, con responsabilidad clara en la corporación sobre el funcionamiento de los servicios, que hasta ahora las mancomunidades y los consorcios no han conseguido establecer, más que en casos excepcionales y siempre con graves problemas de acuerdos –sobre todo económicos– entre los municipios que los integran, salvo cuando existe un organismo coordinador y, en última instancia, financiador de los déficits que una inadecuada gestión generan.

Que debe ser el propio ayuntamiento el que aporte los bienes públicos recogidos en la Ley de Bases de la Administración Local que demanda la sociedad actual para sus residentes cabe poca duda, porque es la vía más directa y cercana para que los ciudadanos exijan responsabilidades si el funcionamiento no es eficaz y eficiente. Que es imposible que ello se consiga sin una dotación técnica municipal adecuada, tampoco tiene ninguna duda. Y menos aún que esa dotación técnica exija unos ingresos, un tamaño y una organización que es imposible para municipios de reducida población.

Si ahora desaparecieran los municipios menores de 5.000 habitantes como entes responsables de la prestación de servicios municipales, quedando como alcaldes pedáneos sus actuales regidores, pasaríamos a 1.308 municipios desde los 8.116 actuales. Las propias cifras indican el ahorro que ello podría significar. Pero no es este ahorro lo importante, sino que la nueva estructura podría tener la capacidad técnica necesaria para asegurar un funcionamiento, gestión y disciplina en los servicios públicos y en la transformación territorial inviable en la situación actual y poco creíble que se logre a través de unas diputaciones que no se han caracterizado hasta ahora por un comportamiento ejemplar, salvo en aquellos casos en que, de hecho, detentan las competencias de la comunidad autónoma en esas materias.

En el proceso obviamente hay un perdedor, que no es otro que la organización territorial de los partidos políticos, que sufrirían una merma muy considerable de cargos y puestos a los que optar. Pero ese es un tema distinto que tal vez mereciera la dedicación de otro artículo. **ROP**

have the necessary technical capacity to ensure the operation, administration and control of the public services and, in this respect, it is hardly credible that this unfeasible territorial transformation will be managed by regional governments that have not exactly served as a shining example to date, except in those cases where they have held the powers of the autonomic community in this respect.

*In all this process there is obviously a loser, this being none other than the territorial organization of the political parties that will invariably witness a considerable downsizing in the number of available territorial positions and posts. However this is a different matter that perhaps deserves the attention of another article. **ROP***

Notas

(1) Los constituyentes liberales gaditanos van a aducir que los nuevos ayuntamientos, elegidos por los vecinos, podrán combatir en mejor medida el caciquismo y la prepotencia de los cargos hereditarios anteriores, de manera que “hasta los pueblos más pobres pronto podrán comprobar hasta qué punto les compensan sus cargas municipales”.

Notes

(1) *The liberal Cadiz representatives argued that the new town councils, elected by the local inhabitants, were better placed to tackle despotism and the high-handedness of the former hereditary posts, to the extent that “even the poorest townships would soon be able to witness the degree by which they were rewarded by their municipal charges”.*