

HACIA LA FUSIÓN

no traumática

DE AYUNTAMIENTOS

*Secretario de Administración Local con
ejercicio en el Ayuntamiento de Avión.*

*Plaza del Ayuntamiento, nº. 1
32520 Avión (Ourense)*

Teléfono: 988.48.60.00

e-mail: concello@concelloavion.org

Domicilio particular:

*Avda. de Redondela, nº. 21. 5º – A
32400 Ribadavia (Ourense)*

Teléfono: 606.36.55.00

*e-mail: fusion.ayuntamientos@gmail.com
fusiondeayuntamientos.blogspot.com.es*

Algunos datos sobre el autor:

Nací en Madrid en 1961 pero desde finales de 1981 vivo en Galicia al haber tomado posesión de mi primer destino como Secretario del Ayuntamiento de Sobrado dos Monxes (A Coruña) y posteriormente, en agosto de 1982, de mi destino definitivo en el Ayuntamiento de Avión (Ourense).

Licenciado en Derecho, inicié los estudios en la Universidad Complutense de Madrid hasta que, con motivo de empezar a trabajar en la Provincia de A Coruña, continué los mismos en la de Santiago de Compostela para terminarlos en la UNED, toda vez que en aquel entonces en Ourense no había ninguna Universidad.

Desde que me inicié en esta profesión, hace más de 30 años, siempre tuve claro que el actual modelo español no era viable ni económica ni socialmente. Así hace 25 años que participé activamente en la creación de la Mancomunidad Intermunicipal de O Ribeiro (una de las primeras en constituirse en Galicia y que acabó siendo referente de otras muchas), siendo el ponente de sus Estatutos, así como ocupando el cargo de Vicesecretario y Secretario de la misma. En aquel entonces no había otra fórmula viable de agrupación que no fuesen las Mancomunidades pues hacía tan sólo 9 años de la aprobación de la Constitución y 8 de las primeras elecciones municipales democráticas, de hecho esta Mancomunidad se constituyó al principio de la 3ª. legislatura local democrática, por lo que no hubiera tenido ningún éxito intentar reducir los Ayuntamientos mediante su fusión, pero da una buena idea de que el autor de este Informe ya tenía claro desde muy joven la necesidad de intervenir en el mapa municipal.

También siempre estuve comprometido con intentar mejorar las condiciones de la profesión, así con menos de 30 años fui el Presidente del Colegio Provincial de Ourense de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, dándole un nuevo impulso, creando foros de intercambio de información, jornadas de formación e, incluso, convocando un Congreso a nivel nacional. Desde la perspectiva colegial también consideré que era absolutamente necesaria la unión para conseguir objetivos más claros y beneficiosos para todos, así fui uno de los promotores de la creación de la Federación Gallega de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, habiendo ocupado su 1º. puesto de Secretario.

Pero durante mi mandato sobrevino la reglamentación en materia de concursos de traslados con la introducción de los "baremos específicos", que continúa en la actualidad y que en la práctica suponen un atajo para algunos de conseguir unas plazas que por los escalafones, no sólo de antigüedad sino también de méritos, tardarían más tiempo en

obtener, pero que pone en entredicho toda nuestra independencia e imparcialidad, ya que debemos contar con el beneplácito de las Corporaciones para obtener, previamente, un nombramiento provisional y, después, con la aprobación del baremo a la carta, conseguir quedarnos en una plaza para la cual cualquiera de nuestra misma escala y categoría estaría en condiciones de ocupar con todas las garantías, pero que con este sistema unos lo consiguen antes que otros. Ante esto, el Colegio Provincial de Ourense fue el único de toda España que recurrió este sistema de baremos, lo que me supuso a mí personalmente multitud de presiones, incluso desde el propio Colegio Nacional, pero también gran cantidad de adhesiones de compañeros de todas las provincias españolas. Finalmente perdimos el recurso y esto me llevó a la dimisión inmediata de todos los cargos de representación colegial que ostentaba en ese momento. Y acabó marcando toda mi carrera administrativa, pues a pesar de tener titulación suficiente para poder haber promocionado a categorías superiores nunca lo hice, permaneciendo en el Ayuntamiento en el que obtuve la plaza por méritos propios, porque cualquier paso por la secretaría de entrada me obligaría a pasar por esos baremos específicos y llegar a la secretaría superior podría obligarme, incluso, a pasar por la libre designación, por lo que, por coherencia, nunca promocioné y sigo defendiendo, desde donde quieran oírme, la desaparición de estas dos formas de provisión de puestos de trabajo que nos condicionan absolutamente la independencia e imparcialidad de nuestro trabajo tanto de asesoría legal como de fiscalización interna de la gestión económico- financiera, presupuestaria y contable, según los Cuerpos y Escalas de que se trate.

En la actualidad propongo la fusión de Ayuntamientos. Es en lo que siempre creí y considero que ahora se da el momento óptimo para abordarla, pues no podemos continuar con Ayuntamientos absolutamente minúsculos, incluso con sus puertas casi permanentemente cerradas por no contar ni con el personal mínimo que garantice la existencia de un Registro Público, y por lo tanto mucho menos los servicios esenciales que hoy en día nos reclama la población. Y creo que se puede hacer (o al menos intentar) de una forma no traumática, como paso a exponer en el siguiente Informe.

I N D I C E

1. Introducción	5
2. Situación actual	6
3. Soluciones que se están proponiendo	8
– Sobre las propuestas del Gobierno	11
4. Propuesta de fusión no traumática de Ayuntamientos	13
– Formulación de la propuesta	13
– Objetivos principales a conseguir	15
– ¿Cómo las hacemos para que no resulten traumáticas?	17
5. Críticas alrededor de la fusión de Ayuntamientos	19
• Pérdida de la identidad vecinal	19
• Alejamiento del nuevo Ayuntamiento	19
• Despoblación del rural	21
6. Otras reflexiones en torno a la fusión de Ayuntamientos	22
✓ Preexistencia del modelo que se propone	22
✓ Administración electrónica	23
✓ Repercusiones económicas de este modelo	24
✓ Modificaciones legales necesarias	26
7. Profesionalización de la Administración	30
8. Calendario de las actuaciones a llevar a cabo	32

HACIA LA FUSIÓN NO TRAUMÁTICA DE AYUNTAMIENTOS

1. Introducción.

Estamos asistiendo de un tiempo a esta parte a la revitalización de un asunto ya antiguo y latente como es la fusión de Ayuntamientos, y en este caso se produce, evidentemente, como consecuencia de la situación de crisis económica que estamos viviendo y ante la necesidad imperiosa de ahorro sin que suponga un perjuicio en la prestación o un menoscabo en la calidad de los servicios públicos. Y para ello se están dando muchas ideas y acudiendo a viejas fórmulas que, a mi juicio, la mayoría ya han sido superadas.

Por todo esto, y bajo el paraguas que me dan los 30 años de servicio activo en la Administración Local como Secretario de Habilidad Nacional, y por lo tanto con suficiente experiencia, y humildemente creo que también criterio al respecto, me atrevo a elaborar el presente Informe, tratando de aportar mi granito de arena a esta situación con lo que yo entiendo que podría ser el camino que nos lleve a esa ahora tan ansiada fusión de Ayuntamientos, y tan necesaria ya desde hace años, pero a través de un sistema no traumático, aunque, evidentemente, tampoco voluntario.

En primer lugar, para acotar el tema en sus justos términos, debemos conocer cuál es la situación real actual del municipalismo español y, posteriormente, ver cuáles son las soluciones que se están proponiendo y sus posibles consecuencias prácticas, pues la inmensa mayoría de ellas no son novedosas, sino todo lo contrario, ya se han puesto en práctica con el resultado negativo evidente de que seguimos hablando de este tema y por lo tanto ninguna ha sido capaz de resolverlo, como también expondré. Por último trataré de elaborar, lo más claramente posible, mi teoría y propuesta sobre el camino que debería seguirse hacia esa fusión no traumática de Ayuntamientos.

Indicar por último, dentro de esta introducción, que en algunos momentos de este Informe pondré ejemplos reales basados en la zona en la que llevo ejerciendo durante muchos años como Secretario del Ayuntamiento de Avión (Ourense), perteneciente a la Comarca de O Ribeiro y a caballo con la de O Carballiño, dejando claro que en ningún momento se tratará de críticas ni de que se centre la cuestión en un mero localismo, sino de un intento de ilustrar algunas de mis exposiciones para su mejor comprensión, extrapolando esas situaciones reales a la generalidad de los Ayuntamientos, pues si no nos fijamos en la parte local la general es común para la inmensa mayoría de ellos, por no decir a todos.

2. Situación actual.

En España existen un total de 8.116 Ayuntamientos pero de ellos tan sólo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes, y si excluimos las capitales provinciales tan sólo serían 93, es decir escasamente un 1,15 % del total, mientras que la friolera de 4.874, lo que supone nada menos que el 60 %, tienen menos de 1.000 habitantes y de estos 1.040 (el 13 %) tienen menos de 100 y 3.787 (casi el 47 %) no llegan a 500 habitantes. En esta situación las Comunidades peor paradas son:

– **Castilla–León** con 2.249 Ayuntamientos cuenta con el 27,7 % del total de España, de los que 1.979 (el 88 % del total de sus Municipios) tienen menos de 1.000 habitantes, de estos 536 no llegan a 100 y 1.172 están entre los 100 y los 500, es decir el 76 % de los Ayuntamientos de esta Comunidad no superan esos 500 habitantes. A todo esto hay que añadirle 2.230 entidades locales menores, lo que nos da un total de 4.479 entidades municipales. En mi opinión, y desde el más absoluto respeto para todas ellas, un auténtico despropósito, siendo las Provincias más destacadas desfavorablemente Burgos y Salamanca:

- Burgos tiene 371 Ayuntamientos de los que 366 tienen menos de 5.000 habitantes, es decir, salvo la capital, sólo 4 Ayuntamientos tienen más de 5.000 habitantes, siendo otra cifra muy llamativa que 344 (casi el 93 %) no llegan a 1.000. A mayores de toda esta división municipal, la Provincia cuenta con 665 entidades locales menores, un total disparate, pensemos que sólo entre éstas y los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes hay un representante municipal por cada menos de 40 habitantes.
- Salamanca, con 362 Ayuntamientos, es otra de las grandes despobladas pues el 97 % de los Municipios tiene menos de 5.000 habitantes contando sólo con 9, excluida la capital, con más de 5.000 y lo más llamativo es que el 92 %, es decir, 333, ni siquiera llegan a los 1.000.

Además de los anteriores, un caso especial también es León, que cuenta con 211 Ayuntamientos y nada menos que 1.234 entidades locales menores, lo que supone que entre todas las entidades de menos de 1.000 habitantes hay un representante municipal por cada 20 vecinos, aproximadamente.

– **Castilla–La Mancha**, que con 920 Ayuntamientos cuenta con el 11,3 % del total de España, de los que 629 (el 68,4 % del total de sus Municipios) tienen menos de 1.000 habitantes, de estos 198 no llegan a 100 y 295 están entre los 100 y los 500, es decir más de la mitad de los Ayuntamientos de esta Comunidad no superan esos 500 habitantes, siendo las Provincias más destacadas desfavorablemente Guadalajara y Cuenca:

- Guadalajara tiene 288 Ayuntamientos, de los cuales 280 tienen menos de 5.000 habitantes, es decir, excluyendo la capital, sólo 7 Ayuntamientos tienen más de 5.000, mientras que 257 (el 89 %) no llegan a 1.000.

- Cuenca, con 238 Ayuntamientos, tiene al 97 % de los Municipios con menos de 5.000 habitantes contando sólo con 6 Ayuntamientos, excluida la capital, con más de 5.000 y 202 (el 85 %) ni siquiera llegan a los 1.000.

– **Aragón**, que con 731 Ayuntamientos cuenta con el 9 % del total de España, de los que 616 (el 84 % del total de sus Municipios) tienen menos de 1.000 habitantes, de estos 156 no llegan a 100 y 367 están entre los 100 y los 500, es decir más del 70 % de los Ayuntamientos de esta Comunidad no superan esos 500 habitantes; con hasta 5.000 habitantes hay 708 Ayuntamientos, casi el 97 %, teniendo sólo 22 de ellos, excluyendo las capitales provinciales, más de 5.000.

En cuanto a la distribución poblacional podemos distinguir 3 segmentos claramente determinados:

- Alrededor de 21 millones de personas viven en Ayuntamientos con más de 75.000 habitantes.
- Otro número similar al anterior lo hacen en los comprendidos entre los 5.000 y los 75.000 habitantes.
- Y algo más de 6 millones lo hacen en Municipios con una población inferior a 5.000 habitantes.

Es decir, el 13 % de la población vive en el 84 % de los Ayuntamientos, o lo que es lo mismo, 6 millones de personas habitan en 6.825 Municipios y los 40 millones restantes lo hacen en 1.291. Lo que deviene, en estos momentos, en una organización administrativa absolutamente insostenible.

El Consejo de Europa ha elaborado un estudio sobre el volumen mínimo de población de un Municipio para que sus prestaciones no sean gravosas para sus residentes y para que alcancen un nivel óptimo de calidad, considerando que:

– **A partir de 10.400 habitantes las finanzas municipales podrían estar saneadas.** Pues bien, en España sólo habría 738 Ayuntamientos por encima de esa población, es decir, únicamente el 9 % de los Municipios españoles responderían a esa premisa comunitaria. ¿Quizás sea esta una de las claves, entre otras, de la actual situación económica en la que se encuentran nuestras corporaciones locales?, pues 6.825 de ellas, el 84 % del total, ni siquiera llegan a la mitad de esa cifra, y de ellas casi 5.000 no llegan ni al 10 % de ese umbral poblacional.

– **A partir de 11.600 vecinos podría haber una correcta planificación urbana.** Esto nos lleva a una conclusión similar a la premisa anterior, pues menos del 8 % del total de los Ayuntamientos españoles cumplen o superan ese mínimo.

– **A partir de 8.200 residentes podrían estar garantizados los servicios sociales,** pues este límite mínimo no lo alcanzan 7.241 de los 8.116 Ayuntamientos que hay en España, es decir, más del 89 %, ¿y con estos mimbres queremos tener un Estado del bienestar?, pues no podemos olvidar, como dije antes, que el 84 % de los Municipios españoles ni siquiera llega a los 5.000 habitantes.

3. Soluciones que se están proponiendo.

Las soluciones que se están proponiendo desde diversos foros de opinión, así como desde las Federaciones de Municipios y las propias Comunidades Autónomas están basadas en fórmulas de cooperación entre los distintos Ayuntamientos para la prestación de servicios en común. Pues bien, esas fórmulas, que son casi tan antiguas como los propios municipios y que han dado lugar a las actuales mancomunidades, consorcios, agrupaciones voluntarias y otras de similares características, no han solucionado el problema, pues, como dije al principio, la prueba es que seguimos hablando de él.

En Galicia existen, según la página web de la FEGAMP, 36 agrupaciones de Municipios, en sus diversas denominaciones y concepciones, que engloban a 227 Ayuntamientos, es decir, al 72 % del total, y sin embargo la mayoría de ellas no arrojan buenos resultados. ¿Por qué sucede esto?. Voy a intentar dar una respuesta desde la experiencia que me da haber participado activamente en la constitución de la Mancomunidad de O Ribeiro (Ourense), hace 25 años, siendo el ponente de sus Estatutos y, posteriormente, haber desempeñado el cargo de Secretario:

La Mancomunidad de O Ribeiro fue una de las primeras en existir en Galicia y llegó a ser modelo para otras muchas que surgieron a raíz de esta, fundamentalmente en los años 80 y 90. Y en aquel entonces tenían sentido pues los servicios que se prestaban por los Ayuntamientos, individualmente considerados, sobre todo los más pequeños, eran prácticamente inexistentes, por lo que había que empezar de nuevo en casi todos ellos, como también pasa hoy en día en los microayuntamientos que existen en España, pero la diferencia es que entonces la única forma de contar con personal especializado y de recursos suficientes para llevar a cabo la prestación de estos servicios eran las mancomunidades, que, sin embargo, con el tiempo han acabado por estar sobredimensionadas en cuanto a sus estructuras organizativas y sus gastos de funcionamiento hasta el punto de que en ocasiones los servicios que prestan resultan más gravosos a algunos de sus miembros que si los prestaran independientemente, rompiéndose el principio de solidaridad. Y esto sucedió, sobre todo, por carecer de una gestión técnica, pues si bien legalmente son administraciones públicas locales en realidad no se trata de otra cosa que de entes prestadores de servicios, pero todas ellas acabaron con una estructura como si fueran un órgano de gobierno comarcal o supramunicipal, bajo una dirección estrictamente política y que, sin embargo, no consiguieron calar en la población, pues la ciudadanía no las consideró nunca como tales gobiernos, y por lo tanto hoy en día no existe el caldo de cultivo suficiente como para que este tipo de organizaciones sustituya, de ninguna manera y bajo ninguna fórmula, a los actuales Ayuntamientos. Además, otra de las razones de la decadencia de estas agrupaciones municipales es que los servicios para cuya prestación se crearon ahora tienen un desarrollo mucho mayor que en sus inicios existiendo otras fórmulas con mejores resultados. Así, principalmente estos entes nacieron para la prestación de los servicios de recogida de basuras, recaudación municipal y servicios sociales. Sin

embargo, de la simplicidad de prestación inicial del primero de ellos a la complejidad actual del mismo hizo que sea mucho más económica y efectiva su prestación por las Diputaciones Provinciales. Igualmente sucede con el servicio de recaudación, por lo que, en definitiva, las mancomunidades han quedado básicamente para la prestación de servicios sociales, pero con una infraestructura y unas cargas, tanto en bienes como en personal como en gasto corriente absolutamente insostenibles para sus miembros, pues al final resultan ser gigantes con pies de barro, ya que en el momento en que los Ayuntamientos más grandes decidan darse de baja ponen en peligro la supervivencia del conjunto.

Según una encuesta publicada en un medio de comunicación, el 81 % de los Alcaldes gallegos que dicen no a la fusión optarían por la mancomunidad de servicios como fórmula para reducir gastos. Pero veamos cómo esta fórmula no da esos resultados positivos: Hace unas fechas 3 Alcaldes salieron por televisión para anunciar que mancomunaban sus Ayuntamientos para los servicios de recogida de basura, tratamiento de aguas y alguno más. Para ello, según dijeron, los técnicos de la Diputación estaban terminando de hacer el correspondiente estudio de viabilidad que sería posteriormente elevado a los respectivos técnicos municipales. Pues bien, sólo con esto ya vemos que el ahorro no existe: los técnicos de la Diputación tienen que hacer un estudio que habrá de pasar por 3 técnicos municipales, cuando si en lugar de mancomunarse se hubieran fusionado sólo habría un técnico que informara. Pero además, como mancomunidad, tendrán que habilitar una oficina, contratar personal administrativo, comprar un ordenador, instalar un teléfono, etc., es decir, habrá una serie de gastos corrientes y de funcionamiento que hay que afrontar antes de empezar a prestar ningún servicio, cuando si se hubieran fusionado no haría falta ninguna oficina nueva y podrían valerse de los equipos, infraestructura y personal del nuevo Ayuntamiento.

Más recientemente se están postulando mayoritariamente por la agrupación de varios Ayuntamientos para la prestación de servicios en común, que no deja de ser muy similar a una mancomunidad pero presentado como algo novedoso en contraposición a estas, aunque posiblemente con algún ahorro sobre ellas ya que podrían gestionarse desde uno de los Ayuntamientos. Pero si esto es así, y además se pueden prestar los servicios a toda la población de los que componen la agrupación, también podrían fusionarse en uno solo, pues con esto, además, conseguirían que para prestar los servicios para los que se agrupan no sería necesario contar con una pluralidad de Corporaciones, Casas Consistoriales y plantillas de funcionarios, y con el ahorro consiguiente no sólo se podrían prestar estos servicios, sino, además de mejorarlos, también otros que les serían más beneficiosos a la población que el mantenimiento de todas esas infraestructuras municipales improductivas.

Estas fórmulas están siendo incentivadas por algunas Comunidades Autónomas, en concreto la Xunta de Galicia está sacando las órdenes de convocatoria de subvenciones primando estas agrupaciones, y aunque la intención pueda parecer

positiva sin embargo la falta de una planificación previa de lo que se pretende puede dar lugar a situaciones no deseadas. Así voy a poner un ejemplo que tiene como protagonista al Ayuntamiento de Avión (Ourense), en el que sirvo como Secretario. Este Ayuntamiento tiene desde hace años un servicio de Protección Civil altamente profesionalizado, de guardia permanente las 24 horas del día los 365 días del año, el cual cuenta con dos ambulancias que prestan sus servicios a todos los Ayuntamientos limítrofes, en coordinación con el 112 y el 061. Pues bien ¿qué pasaría si estos Ayuntamientos limítrofes se unieran entre sí para solicitar una subvención para Protección Civil y no fuera posible que el de Avión se uniera con ningún otro?, ¿se perdería el puesto de Protección Civil de Avión por no poder mantenerse sin ayuda de la Comunidad Autónoma y con él ese servicio de urgencias sanitarias del que hasta ahora se benefician también esos Ayuntamientos limítrofes?. Parece que, a pesar de las buenas intenciones de primar la colaboración municipal, sin embargo no sería lógico que se concediera esa subvención a los otros Ayuntamientos si con ello se produce el desmantelamiento de un servicio importantísimo, ya existente y más que contrastado y de calidad.

Y podemos ver otras situaciones: así, siguiendo con el ejemplo de Protección Civil, supongamos que tres Ayuntamientos solicitan una subvención conjunta para este servicio que no existe en ninguno de ellos y, gracias a esa voluntad de colaboración, se les concede un importe para la contratación de seis personas. ¿Realmente alguien cree que se crearía este servicio con un puesto que estuviera localizado en uno de esos Ayuntamientos y de guardia determinadas horas al día, desde el cual se atenderían las emergencias que se produjeran y se realizaran los trabajos para los que fueran requeridos?, sinceramente no, y no es una impresión personal sino la conclusión que me da la experiencia de 30 años en la administración local; el resultado en la práctica sería el reparto de dos operarios para cada uno de esos Ayuntamientos, que trabajarían sin conexión alguna entre ellos y se dedicarían, básicamente, a trabajos de brigadas municipales: limpieza de cunetas, desbroce de montes, pequeños trabajos de albañilería, etc. Es decir, entraría en juego la picaresca de colaboración para conseguir la subvención pero no para la prestación en común del servicio, y ello por la falta de planificación previa por parte de la Comunidad Autónoma de lo que se pretende con cada subvención que se convoca, que, por otra parte, deberían estar para conseguir unos determinados objetivos y no, como hasta ahora, como medio de financiación local pues para esto tendrían que ser aportaciones no finalistas. Y si las Comunidades Autónomas quieren seguir dirigiendo las actuaciones municipales no pueden hacer dejación de sus obligaciones en cuanto a la planificación de lo que pretenden, pues en otro caso, como hemos visto, se pueden conseguir objetivos distintos o crear situaciones no queridas.

Con lo expuesto parece claro que estas figuras no abaratan los costes cuando se trata de servicios básicos entre Ayuntamientos, pues aunque pudieran resultar más económicos que individualmente considerados sin embargo los encarecen con respecto a la fusión, y por otra parte pueden dar lugar a situaciones no queridas por

la falta de planificación de los objetivos a conseguir por parte de las Comunidades Autónomas a través de un sistema de subvenciones que debería revisarse en profundidad, pero los Alcaldes prefieren optar por estas fórmulas porque son las que les permiten seguir siendo Alcaldes, de ahí que sólo el 19 % de los regidores estén a favor de la fusión de Ayuntamientos mientras que entre la población ese porcentaje sube hasta el 75 %, porque, no nos engañemos, en realidad a los ciudadanos, en última instancia, no les importa quién les preste los servicios sino que lo que quieren es que se les presten.

Por último está la propuesta del Gobierno de que sean las Diputaciones las que se hagan cargo de los servicios (o su tutela) de los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Pero es que en España hay 7.730 Ayuntamientos en esas condiciones, el 95 % del total. O dicho de otra manera, solamente 386 superan esa cifra. Además 26 Provincias (justo la mitad) no tienen ningún Ayuntamiento por encima de ese umbral excepto su respectiva capital provincial. Con esto pasaríamos de un país excesivamente fragmentado en microayuntamientos a una supremacía de las Diputaciones hasta el punto de que casi en la mitad de España sólo habría 2 “Alcaldes” por provincia, el de la capitalidad y el Presidente de la Diputación.

Por otra parte, en España hay 6 Comunidades uniprovinciales, y por lo tanto sin Diputación, que tienen los siguientes Ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes:

- Asturias: 71.
- Cantabria: 99.
- Madrid: 148.
- Murcia: 29.
- Navarra: 268.
- La Rioja: 172.

¿En estos casos quién ejercerá la tutela, las respectivas Comunidades Autónomas?.

No estoy de acuerdo con vaciar de competencias a los Ayuntamientos y pasárselas a las Diputaciones y mucho menos a las Comunidades Autónomas. ¿Para qué queremos un Ayuntamiento sin competencias?, ¿es necesario contar con una Corporación Municipal y una estructura administrativa para quedar poco menos que para expedir certificaciones de empadronamiento que dentro de 3 días se podrán tramitar por internet?. Lo que hay que hacer es establecer claramente cuáles son las competencias provinciales (que las hay y tienen que ser asumidas por las Diputaciones, y si se hace bien aquí si habrá un verdadero ahorro) y cuáles son las municipales, pero abandonando el viejo concepto de “Ayuntamiento” por el nuevo de “Municipalidad”.

Es evidente que con cualquiera de estas fórmulas citadas seguiríamos teniendo microayuntamientos sin posibilidad de prestar servicios a sus vecinos y generando una ingente cantidad de gasto corriente e improductivo así como impidiendo que se conviertan en verdaderas administraciones públicas a cambio de seguir

manteniendo una estructura política sin encaje de cara al futuro en el que ya estamos entrando. Por otro lado, entiendo que quienes proponen la asunción o tutela de competencias por parte de las Diputaciones deberían estar de acuerdo con la mía, que expongo en el punto siguiente, pues las fusiones de Ayuntamientos entre los de un mismo entorno supondría la creación de Corporaciones homogéneas, con personal y técnicos perfectamente conocedores del terreno, de las necesidades y de los condicionantes propios de la zona, con capacidad de gestión y prestación de servicios desde una mayor cercanía para los vecinos que de otra manera tendrían que desplazarse hasta la capitalidad provincial para acudir a la Diputación, lo que por regla general supondrá unos desplazamientos muchos más largos así como una percepción por parte de los administrados de mucha más lejanía con respecto a los técnicos o responsables con los que deban tratar. Esto sí supone una auténtica pérdida de la identidad local y una mayor despoblación del rural en contraposición a las fusiones.

Ahora el Gobierno ha creado una Comisión para estudiar la reforma de la Administración. Pues bien por lo que se refiere a la Local debería convocar también una mesa de trabajo, como auxiliar de dicha Comisión, que sea lo más abierta y participativa posible y en la que puedan intervenir no sólo representantes del Gobierno sino también de los partidos políticos, Comunidades Autónomas, FEMP, pero también técnicos, Habilitados Nacionales, Catedráticos y cualquier persona u organismo con voz autorizada en la materia y tenga algo que decir al respecto. Porque en este asunto no se trata de una simple cuestión de delimitación de competencias para evitar duplicidades, se trata, a mi juicio, de decidir si queremos seguir con esta Administración Local que tenemos y que por muchas reformas que se le hagan no es homologable a las modernas del resto de Europa (y de la que la propio Gobierno ha reconocido que podría quedar bajo la tutela de las Diputaciones Provinciales nada menos que el 95 % de la misma) o si necesitamos refundarla, convirtiendo, como ya dije en otros apartados de este Informe, a los Ayuntamientos en organizaciones más grandes para que ejerzan el papel que legalmente les corresponde, de Administración Pública y no de meras "asociaciones de vecinos" como son en la actualidad casi el 40 % del total de municipios españoles.

Y, además, el Gobierno debe darse cuenta de que no es esta una cuestión tanto de ahorro económico como de justicia social, pues la situación actual de microayuntamientos que pueblan toda la geografía española están suponiendo una discriminación real entre la población por razón de residencia, proscrita por la Constitución, ya que estos pequeños Municipios no pueden prestar ni los servicios más básicos, cuando sólo con su fusión podrían hacerlo, sin subir la presión fiscal, solamente con la reutilización de los fondos que en estos momentos están destinados a gasto corriente e improductivo sin ninguna justificación práctica.

4. Propuesta de fusión no traumática de Ayuntamientos.

La propuesta que formulo parte de la fusión de los pequeños (en algunos casos minúsculos) Ayuntamientos para convertirlos en unas nuevas organizaciones de, como mínimo, 5.000 habitantes, siendo la cifra óptima la de los 8.200 que establece el Consejo de Europa como garantía para la prestación de los servicios sociales y el objetivo ideal la de alcanzar los 10.400 habitantes, considerados por el mismo Organismo como mínimos para que las finanzas municipales estén saneadas. Sobre esta configuración en los últimos días se han vertido muchas opiniones al respecto intentando rebajar el número de habitantes por municipio, generalizando la cifra de los 5.000 e incluso llegando a proponer que se agrupen sólo los de menos de 1.000 habitantes. Soy consciente que llegar a Ayuntamientos de 10.400 es muy complicado pero debe ser el objetivo ideal a alcanzar ya que sea cual sea el modelo elegido la realidad nos hará establecer excepciones y con el que yo propongo aquí acabaremos contando con un buen número de municipios en torno a los 6.000–8.000 habitantes, con una gran generalidad de 5.000 y algunas excepciones para casos muy puntuales donde podrían quedarse en unos 4.000 habitantes así como haríamos que los que se encuentren entre 8.000–10.000 intenten fusionarse para crear Ayuntamientos más grandes. Si el objetivo se queda en los 5.000 tendríamos también una generalidad de Municipios con esta población pero habría muchos con menos de esta cifra y, por supuesto, no podríamos obligar a ninguna fusión por encima de ella. Ni qué decir tiene si el umbral lo ponemos en los 1.000 habitantes. Y la base de la que debemos partir y el objetivo al que debemos llegar debe ser hacer una gran reforma, que va a costar mucho llevar a cabo, pero que tenga como miras una durabilidad en el tiempo y estabilidad en la configuración mucho más allá de las reivindicaciones cortoplacistas de algunos munícipes, defensores más de su propio status que del desarrollo del sistema local en general y de sus propios pueblos en particular, aunque ellos, seguramente de buena fe, piensen todo lo contrario.

¿Y cómo hacemos esas fusiones?, pues agrupando bajo un mismo Ayuntamiento a todos aquellos que se encuentren en unas isócronas de tiempo de entre 15 o 20 minutos con respecto a la capitalidad que se establezca. Para esto habría que tomar como base, en primer lugar, a las actuales cabeceras de comarca y, aplicando esa ratio de tiempo, establecer el nuevo término municipal pero sin ceñirnos en ningún caso a la división comarcal existente en la actualidad (incluso en algunos casos hasta podríamos poner en cuestión la división provincial). Una vez hecho esto quedarán Ayuntamientos fuera de estas nuevas delimitaciones para los cuales habrá que determinar la capitalidad municipal en función de aquel de mayor población o del que ya cuente con mayor número de servicios en marcha o pudiera ser susceptible de tenerlos. Y si estudiamos el mapa municipal español podremos ver que no es tan difícil establecer estos nuevos Ayuntamientos, pues aunque pudiera parecer que lo más espinoso sería determinar cuáles habrán de ser esos que no son cabeceras de comarca, sin embargo en la actualidad muchos de los que se encuentran alejados de estos centros de población o de sus respectivas capitalidades provinciales ya cuentan con un buen número de servicios públicos establecidos porque así se lo

vienen demandando sus habitantes, precisamente por esa lejanía, y de los que, además, se suelen estar beneficiando los de los Municipios colindantes que, en su mayor parte, pasarían a formar parte de este nuevo Ayuntamiento.

Sobre esto último quisiera hacer una reflexión de un fenómeno muy extendido sobre el comportamiento de los vecinos de distintos Ayuntamientos. Así, cuando los de un Municipio tienen que ir a otro limítrofe o cabecera de comarca a disfrutar o utilizar de algún bien o servicio público lo hacen casi desde la perspectiva del visitante, es decir, muchas veces no se utilizan esos servicios por la consideración de ajenos, a lo que contribuye que en muchos casos el Ayuntamiento titular de los mismos establece unos precios o tasas distintos según se esté o no empadronado, sin hablar de que existen una serie de servicios que son de uso o utilización exclusiva de los vecinos del Municipio y no de otros, pongamos por ejemplo los servicios sociales donde si un Ayuntamiento pequeño limítrofe con otro más grande no dispone de estos su población no tiene acceso a los mismos aunque muy cerca están establecidos. Esto ha dado lugar a la marcha de vecinos de los pequeños Municipios a otros limítrofes más grandes, cuya distancia quizás no justificaría el traslado de residencia pero sí el utilizar como propios esos servicios, y sin embargo nadie ha puesto en cuestión si este flujo supone una pérdida de identidad municipal de esos vecinos. La fusión supondría la patrimonialización de todos estos servicios por los nuevos habitantes, y en consecuencia, una mayor utilización y, con ello, mayor rentabilidad y aprovechamientos de los bienes y recursos públicos, además de frenar esos pequeños traslados de residencia que nada tienen que ver con la búsqueda de nuevas oportunidades, pues estamos hablando de distancias muchas veces inferiores a esos 15 o 20 minutos.

Y para la toma en consideración de la formación del nuevo Ayuntamiento, la población del mismo no la tomaremos del Padrón Municipal de Habitantes sino de otro elemento mucho más fiable, como es el padrón del IBI de urbana. ¿Por qué?, pues muy sencillo: hay un gran número de servicios, entre ellos los de mayor coste económico, que no se prestan a los habitantes sino a las viviendas, como es el caso de la recogida de basuras, traída de aguas, alcantarillado, asfaltado de calles, encintando de aceras, alumbrados públicos, extinción de incendios, etc., etc., que los Ayuntamientos tienen que prestar haya o no haya empadronados en las respectivas casas. Esto sucede, fundamentalmente, en Municipios de segundas residencias tanto veraniegas como de fin de semana o, incluso, en lugares marcados por la emigración. Así pensemos, por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Avión, que está en este último supuesto, y que frente a un padrón de unos 2.600 habitantes cuenta con un censo de viviendas habitables, según el IBI de urbana, de más de 3.000. En el mismo caso seguramente nos encontremos innumerables pueblos costeros o de influencia de grandes ciudades. Por ello se propone tomar como referencia ese número de viviendas habitables aplicando sobre las mismas el coeficiente del 1,5, con lo que tendríamos una aproximación más real al volumen de población de cada Ayuntamiento que con el Padrón de Habitantes.

En cuanto a la configuración física del nuevo Ayuntamiento este debería comprender todos aquellos núcleos que se encuentren en la ratio de tiempo indicada pero poniéndolos en relación con el entorno de forma que haya una armonía local. Así, el objetivo primero es conseguir que la población de los nuevos Municipios alcance el mínimo de los 5.000 habitantes, pero si dentro de esas isócronas de tiempo de entre 15 a 20 minutos podemos conseguir Ayuntamientos mayores tendremos que ir hacia ellos, pero sin grandes diferencias entre los resultantes. Así, supongamos que en una zona geográfica concreta tenemos pueblos que, en su conjunto y según los criterios establecidos en esta propuesta, suponen 15 o 16.000 habitantes. En este caso el objetivo no sería agruparlos en 3 Ayuntamientos sino en 2, y preferiblemente de alrededor de 7 u 8.000 habitantes cada uno que no en uno de 10.000 y otro de 6.000. No obstante, y en supuestos absolutamente excepcionales, se estaría a determinadas casuísticas debidamente justificadas en las que podría inclinarse la balanza más hacia uno que hacia otro Ayuntamiento por las relaciones históricas, culturales, vecinales o de otro tipo entre los distintos habitantes de unos pueblos con respecto a otros, así como en aquellos casos de grandes dificultades orográficas o de intercomunicación también podría relajarse ligeramente la exigencia de los 5.000 habitantes. Pero como digo, y sobre todo en este último caso, para supuestos muy extraordinarios y excepcionales. En todo caso nos encontramos ante un reto en el que lo primero que habría que hacer es un minucioso estudio de campo de forma que tengamos dibujado el nuevo mapa municipal antes de legislar sobre la materia, pues no es una cuestión fácil y la norma debe ajustarse a la realidad y no al contrario si no queremos fracasar con un proyecto de esta envergadura.

Con la fusión que se propone conseguiríamos varios objetivos principales:

- Convertir a todos los Ayuntamientos en verdaderas administraciones públicas, ¿o alguien cree sinceramente que los casi 3.800 Municipios con menos de 500 habitantes, o los más de 1.000 con menos de 100, tienen realmente esta consideración en la práctica?, la respuesta es que no, son más bien comunidades de vecinos en los que es impensable desarrollar ningún tipo de política de estabilidad presupuestaria o de desarrollo de la normativa de contratos del sector público, por poner algunos ejemplos. Con la fusión todos los Ayuntamientos tendrían, obligatoriamente, las plazas de Secretario y de Interventor diferenciadas y no como hasta ahora que el 84 % sólo tienen obligación de contar con uno sólo de estos técnicos que asume las dos funciones, pero con modificaciones en la concepción de estas plazas y su provisión, así sus informes desfavorables y sus reparos deberían ser vinculantes y deberían desaparecer tanto los baremos específicos como la libre designación para la provisión de estos puestos de trabajo de forma que iríamos hacia equipos independientes y con una alta profesionalización garantizada tanto en el ámbito administrativo como en el de la planificación económica y presupuestaria, pues de otra forma la situación deviene insostenible y escapa absolutamente al control legal y financiero (no hace falta recordar aquí el motivo de promulgación

del Real Decreto-Ley 4/2012), tomándose en serio la estabilidad presupuestaria para poder cumplir con el objeto del déficit 0 en 2020.

- Diversificar la profesionalización de la Administración Local de forma que en lugar de tener, como ahora, la mayor parte del personal para trabajos burocráticos y de oficina, se pueda optimizar y reducir este a cambio de contar con mayores profesionales en otras materias. Hay que tener en cuenta que en estos momentos hay una ingente cantidad de Ayuntamientos que no pueden contar, ni por lo más remoto, con profesionales en materia, por ejemplo, de urbanismo, de desarrollo local, de servicios sociales, etc. y sus vecinos están condenados a vivir sin poder optar a servicios básicos que sí existen en otros con mayor población, mientras que con la fusión generalizaríamos y aumentaríamos los servicios a que tendría acceso toda la población, y por lo tanto no sólo daríamos cumplimiento a un mandato constitucional sino que haríamos justicia. Pensemos que si no lo hacemos ahora, una de dos: o estamos condenando a la despoblación y desaparición no sólo de los minúsculos sino de todos los pequeños Ayuntamientos o las nuevas generaciones, que ya están aquí, nos obligarán a que adoptemos las medidas necesarias para que puedan acceder a estos servicios, pues la ciudadanía tiene una exigencia ahora que no tenía hace 15 años y la visión paternalista de los Ayuntamientos, más propia de la organización municipal de hasta finales del Siglo XX, ya sólo es defendida por sus respectivos Alcaldes que, sin embargo, están avocando a un fracaso seguro a sus Municipios en cuanto a su concepción de cara al presente Siglo XXI y al futuro, al desarrollo de los mismos y al acceso a los servicios básicos y esenciales de sus vecinos, pues el problema del poder municipal no son solamente sus funciones (que también) sino sobre todo su capacidad de actuación, y esta no se soluciona sólo con un replanteo de competencias, una tutela provincial o una nueva financiación local.
- Reducir drásticamente los gastos de prestación de los servicios, ya que no sería necesario crear nuevos organismos con sus correspondientes gastos corrientes y de funcionamiento, tipo mancomunidades, consorcios, agrupaciones, etc., sino que estos se prestarían de dos formas distintas:
 - Por una parte aquellos servicios propios del Ayuntamiento que sean individualizables serían prestados directamente por este, pero, sin perjuicio de la planificación y dirección política que deben tener, estarían bajo una gestión técnica, lo que garantizará el ajuste en los costes con respecto a los ingresos de cada servicio y por lo tanto una mejora en la prestación y calidad de estos bajo los parámetros de contención y racionalidad en el gasto público.
 - Por otro lado, aquellos servicios que son comunes a la generalidad de los Ayuntamientos serían prestados a través de las Diputaciones Provinciales. Aunque sé que existe el debate sobre la supresión de estos entes, yo, particularmente, considero que ello viene desde el desconocimiento de la

administración local y de las propias Diputaciones. Lo que debe hacerse es modificar sus funciones de forma que se conviertan en organismos vertebradores de la Provincia, prestando aquellos servicios comunes a todos los Municipios, como es el caso, por ejemplo, de la recogida de basuras y tratamiento de residuos, los controles sanitarios del agua potable o de las aguas residuales, la prestación del servicio de oficina de supervisión de proyectos prevista en la legislación de contratos del sector público, o, incluso, la centralización en determinados suministros, como el de energía eléctrica, telefónico y otros o instaurar una central de compras, de forma que en todos estos servicios se generará un importante ahorro, mucho mayor que el que se puede conseguir a través de las actuales figuras asociativas municipales. A mayores, las Diputaciones pondrían a disposición de los Ayuntamientos los medios técnicos y humanos para optimizar las posibilidades de financiación europea o de otra índole para determinados proyectos o la infraestructura necesaria para la puesta en común entre varios de determinadas iniciativas. Y por último asumirían aquellos servicios y funciones que tengan un marcado carácter provincial y que supongan un valor añadido para esa circunscripción sin necesidad de articularse a través de Ayuntamientos, como pueden ser actuaciones de desarrollo económico, parques industriales o tecnológicos de carácter supramunicipal, etc. Para ello, como digo, sería necesario modificar el estatuto y composición de estas entidades locales así como su representación política, pues no parece lógico que esté formada por representantes de partidos políticos cuando no han sido elegidos directamente para ello por los ciudadanos, aunque tampoco soy partidario de la elección directa de los Diputados Provinciales pues con ello estaríamos creando un órgano nuevo y distinto que no es necesario, sino que, ante la drástica reducción de los Ayuntamientos tras la fusión, el Pleno Provincial debería estar formado por todos los Alcaldes, que no serían tantos pues el número previsto de Ayuntamientos que quedarían sería muy similar al de los actuales Diputados Provinciales, convirtiéndose así en una verdadera entidad de representación provincial, y por lo tanto también de gobierno provincial, pudiendo, incluso, participar con mayor legitimidad en otros foros tanto para las relaciones con la propia Comunidad Autónoma como en reuniones sectoriales o de Presidentes de Diputaciones con el Estado, pues con 52 participantes tendríamos representados a todos los Ayuntamientos del país.

¿Y cómo hacemos estas fusiones para que no resulten traumáticas, tal y como consta en el título de este informe?.

En principio podría decir que no haría falta más que un trabajo de pedagogía e información suficiente, pero en realidad habrá que hacer algo más pues habrá campañas en contra muy fuertes, orquestadas desde los propios representantes políticos municipales, tanto por Alcaldes y Concejales como por las propias Federaciones de Municipios, y ello por razones entendibles desde un punto de vista humano, pues a nadie le gusta que le supriman su puesto de trabajo o, en este caso,

su cargo de representación, intentando buscar otras soluciones, como las agrupaciones para la prestación de determinados servicios u otras fórmulas de cooperación intermunicipal, pero que como queda ya indicado anteriormente no son la solución, ya que si se pueden unir para la prestación de los servicios básicos también se pueden fusionar para la prestación de todos los demás, con mayor disponibilidad de recursos para ello y con el ahorro que esto supondría, tal y como quedará acreditado en el apartado siguiente. Por ello lo primero que habrá que hacer, a la vez que se realizan los trabajos de campo indicados para la configuración del nuevo mapa municipal, es establecer el catálogo de servicios básicos que habrán de prestarse desde todos los Ayuntamientos para lo cual podría tomarse como base lo establecido en el artículo 26 de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, incluyendo su apartado c), que regula las competencias de los Municipios de hasta 20.000 habitantes y que con esta nueva configuración y la disponibilidad de mayores recursos económicos podrían prestarse desde cualquiera de los Ayuntamientos resultantes, así como todas aquellas que, en estos años de democracia, la experiencia y la práctica nos han indicado que se pueden y se deben prestar desde todos ellos para evitar discriminaciones por razón de residencia, como sucede ampliamente en la actualidad.

Una vez establecido ese catálogo de servicios y competencias municipales entran en juego las Comunidades Autónomas, que desempeñarán un papel fundamental, disponiendo los medios y recursos necesarios para hacer que todos estos servicios se presten desde los Ayuntamientos que acabarán siendo las nuevas capitalidades municipales. Además suprimirán cualquier subvención o incentivo para que estos servicios se sigan prestando por aquellos otros Ayuntamientos que habrán de ser fusionados, de tal forma que los vecinos de cada uno de estos acudan a usar o disfrutar de ellos a aquél en el que luego será su capital municipal. Esta actuación, al contrario de lo que pudiera parecer, no va a suponer un mayor desembolso por parte de ninguna Comunidad Autónoma, seguramente al contrario, ya que en las capitalidades comarcales y en muchos de los Ayuntamientos alejados de las mismas que pasarán a ser capitalidades municipales ya existen la mayoría de esos servicios, por lo que el esfuerzo que tengan que hacer las Comunidades para completar el catálogo va a ser compensado con el ahorro por la supresión de las subvenciones e incentivos que se están concediendo en la actualidad a los que han de ser fusionados. En definitiva, de lo que se trata es de que se comprueben los efectos de la fusión antes de que se realice. Es decir, en la práctica, sería un caso similar al que se está proponiendo desde algunos sectores de agruparse para la prestación de servicios, aunque regulado y no voluntario y con una meta distinta, como es acabar en la fusión de Ayuntamientos. De todas formas a estas fusiones se llegará irremediamente pues aunque se admitiera esa propuesta de agrupación la población acabará pidiendo más racionalidad y ahorro en la Administración municipal, pues si ya ahora hay una gran acogida entre la gente a favor de las fusiones, al contrario que entre los políticos locales, ¿qué excusa tendrán estos para no acabar en ellas después de agruparse para la prestación conjunta de servicios?, ¿qué beneficios alegarán que pueden reportar estas sobre aquéllas y no viceversa?.

5. Críticas alrededor de la fusión de Ayuntamientos.

En este apartado quisiera referirme a algunas críticas que se han de plantear alrededor de las fusiones forzosas de Ayuntamientos.

- Pérdida de identidad vecinal:

Es un argumento recurrente en contra de la fusión de Ayuntamientos. Pues bien voy a poner algunos ejemplos para comprobar que esto no es exactamente así:

– Ya dije anteriormente que hay una parte, cada vez más importante, de la población que abandona los pequeños Ayuntamientos para irse a vivir a otro más grande situado a poca distancia con el objeto de poder disfrutar de una serie de servicios y prestaciones que el suyo, por la escasez de recursos, no puede darle (no estoy hablando aquí de los movimientos poblaciones en busca de trabajo o nuevas posibilidades sino simplemente de poder tener derecho a una ayuda a domicilio, una guardería, una biblioteca, un pabellón de deportes, etc.) Esto está suponiendo la despoblación y abandono de estos diminutos Municipios, y la pregunta es ¿si alguien considera que esta gente ha perdido su identidad vecinal?, rotundamente no, cada uno se sigue sintiendo de su pueblo, pero por razones que todos entendemos se va a vivir a otro más grande. De todas formas la población de esos pequeños Ayuntamientos, que se extienden por toda la geografía española aunque con más presencia en unas Comunidades que en otras, tiene una vinculación muy estrecha con la capitalidad comarcal, entonces ¿por qué no hacer que todos esos pequeños e inviables Ayuntamientos pertenezcan a otro, cercano y con el que ya existen multitud de vínculos y lazos, y que sea lo suficientemente grande como para que puedan prestar todos estos servicios y por lo tanto puedan seguir viviendo en la casa de su pueblo, sin tener que trasladar su residencia a aquél?, ¿no sería esto, al contrario de lo que se dice, un mayor fomento de esa identidad vecinal?.

– Si nos fijamos en el sistema municipal actual de Galicia y Asturias, en donde los Ayuntamientos ya están formados por una pluralidad de núcleos de población, ¿podríamos decir que la gente de todos esos pueblos que forman un único Ayuntamiento no tienen identidad local?, pues claro que no, la gente siente su pertenencia a su Ayuntamiento pero, fundamentalmente, se sienten de su pueblo y de su parroquia, que son las divisiones básicas existentes en estas Comunidades, y eso lo seguirán siendo independientemente de que su Ayuntamiento siga siendo el que es o se fusione con otro u otros de su zona.

- Alejamiento del nuevo Ayuntamiento:

Otro de los argumentos es que con la fusión lo que haremos es alejar el Ayuntamiento de la población. Sobre esto también es importante dejar sentadas algunas cuestiones:

- Estamos hablando de que la capital municipal esté en una isócrona de tiempo de entre 15 y 20 minutos de cualquiera de los núcleos de población que habrán de formar el nuevo Ayuntamiento, a cambio todos estos vecinos tendrán acceso a una serie de servicios y prestaciones que no tienen, al contrario, ahora para poder acceder a aquellos a los que puedan hacerlo por no ser privativos de otro Municipio necesitan desplazarse, en la mayoría de los casos, más de ese tiempo y con una condición de visitantes, como ya expliqué en otro apartado de este informe. Sin embargo con la fusión esos servicios serían patrimonializados por toda la población y, en la inmensa mayoría de los casos, se les acercarán. Es decir, con la fusión conseguimos todo lo contrario de lo que se critica, estamos acercando los servicios a los vecinos.
- Es curioso que se esgrima este argumento del desplazamiento cuando hay una gran cantidad de servicios para los cuales es necesario desplazarse, como es el caso de acudir al despacho de un abogado, un médico, una gestoría, una escuela deportiva, o incluso, a determinadas oficinas como una Notaría, el Registro de la Propiedad, etc., por lo que si a nadie le preocupa tener que desplazarse para esto ¿por qué le va a preocupar tener que hacerlo al Ayuntamiento?. Para esto además me gustaría que todos, cada uno desde nuestro nivel personal, hiciéramos una reflexión y pensemos cuántas veces al año acudimos a nuestro Ayuntamiento. Seguramente en una ingente cantidad de casos la respuesta es ninguna o casi ninguna, entonces ¿es necesario mantener un Ayuntamiento en cada pueblo, con los gastos que ello conlleva, por si algún día tenemos que acudir a él para algo?. Es evidente que todos apreciamos los servicios que nos presta nuestro Ayuntamiento y sufrimos la escasez de estos cuando no puede hacerlo por falta de recursos, de entidad suficiente, etc. Es decir, es cierto que el Ayuntamiento es la Administración más cercana al ciudadano porque es quien presta los servicios que más se sienten, pero esto no puede confundirse con que la generalidad de la población acuda con regularidad a las Casas Consistoriales porque no es así en absoluto, por lo tanto, lo que realmente nos afecta a todos es la intensidad y la calidad de los servicios que nos presta y no desde dónde nos los presta.
- Hay otra cuestión que choca con lo anterior, sobre todo que pasó en Galicia y supongo que en el resto de España. Así, por un lado, con la reestructuración que se hizo ya hace años del sistema sanitario, en los pueblos quedaron los centros de salud, que atienden a los pacientes durante las consultas diurnas, pero las urgencias médicas pasaron a las cabeceras de comarca, a los llamados puntos de atención continuada (PAC), sin ningún elemento corrector como se propone aquí para la nueva configuración de los Ayuntamientos. Con esto resulta que cualquier persona que necesite el servicio de urgencias médicas lo va a tener no a 15 o 20 minutos sino que hay casos de casi una hora de desplazamiento, con lo que puede imaginarse lo que es esperar ese tiempo a que acuda una ambulancia y después traslade a la persona enferma a un centro sanitario, máxime si nos ponemos en la piel de gente mayor o en horas avanzadas de la noche. Por otro lado, desde la implantación en el sistema educativo de la ESO los alumnos deben

cursarla en institutos comarcales, con lo que, desde los 12 años, pasan una parte importante de la jornada en un transporte escolar, ya que en muchos casos, igual que para las urgencias médicas, necesitan más de una hora para acudir al centro y otro tanto para volver, con el hándicap de que, por depender de ese transporte escolar, por ejemplo no pueden asistir a clases particulares o de refuerzo. Y en su momento, aunque hubo protestas, sin embargo no hubo la oposición que ya está habiendo ante la sola idea de proponer las fusiones de Ayuntamientos y la que vendrá cuando se ponga en marcha. ¿Realmente alguien cree que es peor que el Ayuntamiento esté a 15 o 20 minutos de su casa a que lo esté el centro de urgencias médicas o el instituto de la ESO, o incluso a que estos estén en unas ratios de tiempo aún superiores?, evidentemente no, por lo que sólo podemos concluir que ahora el plus de gravedad viene por la supresión de cargos políticos, y esa no es una razón de peso para frenar un proceso tan necesario desde hace tiempo y tan justo para la mejora de vida e igualación de derechos de todos nuestros ciudadanos.

- Despoblación del rural:

Es otro de los argumentos en contra de la fusión. La respuesta no es muy distinta a la dada a los casos anteriores. Es evidente que todos aquellos pueblos que hoy en día ya están abandonados o a punto de serlo lo serán irremediamente, con fusión, con agrupación o con mancomunidad, pero sin embargo creo que la fusión puede frenar, o por lo menos retardar, la despoblación de otros núcleos que, sin ella, si acabarán sufriendola. Vuelvo a repetir aquí: ¿si mi Ayuntamiento me presta todos los servicios que necesito, por qué me voy a ir a vivir al de al lado, aunque trabaje en él, si mi casa está a menos de 20 minutos de mi puesto de trabajo?. ¿Si el desmantelamiento de los servicios de urgencias médicas o la concentración de alumnado en los institutos comarcales de la ESO no supusieron despoblación, por qué lo va a suponer la fusión de Ayuntamientos cuando la inmensa mayoría de nosotros no vamos nunca o casi nunca a la Consistorial, y sin embargo vamos a ver mejorados y aumentados nuestros servicios básicos, igualándonos todos sin discriminación por razón de vecindad?. ¿Por qué no va a suponer despoblación la agrupación para la prestación de servicios o la asunción de estos por parte de las Diputaciones Provinciales y si la va a suponer la fusión?. Es evidente que son preguntas sin respuesta lógica.

6. Otras reflexiones en torno a la fusión de Ayuntamientos.

En este apartado quisiera plasmar algunas reflexiones alrededor de las fusiones forzosas de Ayuntamientos, indicar algunas modificaciones legales que considero imprescindibles para poder llevarlas a cabo, así como otras consecuencias de este nuevo modelo.

- Preexistencia del modelo que se propone:

Es posible que la implantación del modelo de fusión que propongo pueda ser calificada como de ocurrencia o de irreal. Pues bien, es un modelo que ya existe no sólo fuera de nuestras fronteras sino también en España desde el principio del municipalismo moderno, por lo que no tenemos que mirar lejos para comprobar sus efectos, aunque ahora sea necesario mejorarlo.

En primer lugar referirme a la ratio de tiempo de 15 a 20 minutos que propongo para establecer el término municipal. Esto no es ninguna ocurrencia. Ya con ocasión de la Revolución Francesa, en 1790 el país vecino estableció los Departamentos dentro de su estructura administrativa que se constituyeron tomando como base el que una persona pudiera dirigirse a ellos, como máximo, en una jornada a caballo. 222 años después sólo cambio la medida de tiempo por otra más razonable.

En cuanto a la existencia de varios núcleos de población pertenecientes al mismo Ayuntamiento en Europa podemos citar, como ejemplo más significativo por su antigüedad, a Portugal que está formado por 308 Ayuntamientos que comprenden 4.257 freguesías. En otros países esta forma de organización surge a mediados del siglo XX. Así Alemania pasó de unos 25.000 Ayuntamientos a los actuales 8.414, cifra similar a la española pese a doblarnos en población; en la década de los 70 Bélgica y Suecia también los redujeron drásticamente; Grecia pasó en 1998 de 5.343 a 1.033 y después, en 2010, los redujo a 355; Dinamarca hace apenas 5 años que pasó de 271 a 98 Municipios.

Pero este sistema ya existe también en España, no en vano todos conocemos la figura de la pedanía que salpica un gran número de Ayuntamientos, aunque en unas Comunidades más que en otras, siendo, no obstante, sus máximos exponentes las Comunidades de Galicia y Asturias. Galicia, por ejemplo, con una población de 2.795.422 personas, lo que supone el 6 % de la población española, cuenta con 315 Ayuntamientos, menos del 4 % del total nacional; Asturias, por su parte, cuenta con 1.081.487 habitantes, el 2,2 % del total, divididos en 78 Ayuntamientos, menos del 1 % a nivel nacional; mientras Castilla–León con 2.558.463 habitantes, lo que supone el 5,4 % a nivel nacional, o Castilla–La Mancha con 2.115.334 habitantes y el 4,5 %, cuentan con 2.249 y 920 Ayuntamientos, lo que supone el 27,7 % y el 11,3 % respectivamente. Es decir, teniendo Galicia casi 240.000 habitantes más que Castilla–León sin embargo tiene 1.934 Ayuntamientos menos y Castilla–La Mancha con menos del doble de población que Asturias sin embargo cuenta con casi 12 veces más de Consistorios. Como último dato, sólo la provincia de Burgos cuenta

con casi tantos Ayuntamientos con menos de 500 habitantes (310) que todos los Municipios de Galicia (315). Y aún así tanto en Galicia como en Asturias es necesario fusionar Ayuntamientos.

Poniendo como ejemplo el caso gallego, aquí es frecuente que bajo el mismo término municipal confluyan 40, 60 y hasta 100 pueblos, muchos de ellos con población superior a muchos Ayuntamientos existentes en otras regiones de España donde existen un total de 1.040 con menos de 100 habitantes, destacando nuevamente las dos Castillas con 536 y 198 Ayuntamientos por debajo de este listón para Castilla–León y Castilla–La Mancha respectivamente. Y aún así después de las fusiones necesarias aparecerán en Galicia Ayuntamientos con mayor número de entidades de las indicadas y no pasará nada mientras todos ellos estén dentro de esas isócronas de tiempo de 15 – 20 minutos con respecto a la nueva capitalidad municipal, y se respete, eso sí, la división parroquial que es la que tradicionalmente supone la identidad de pertenencia de la población. De ahí que fuera de Galicia y Asturias sea necesario un mayor esfuerzo de pedagogía, ya que el resto de España deberá recorrer ahora el camino que ya recorrieron antes estas dos Comunidades. Y si hasta ahora ha funcionado perfectamente aquí no hay ninguna razón para que no funcione igual de bien en el resto del Estado.

- Administración electrónica:

Una cuestión íntimamente relacionada con la modernización municipal (y la fusión forma parte de esta modernización) es la implantación de la administración electrónica. Es curioso que haya una oposición por parte de los representantes municipales a la fusión de Ayuntamientos por una serie de motivos que estarían suficientemente superados con la implantación de la administración electrónica y sin embargo no le estén dando la importancia y el impulso que esta necesita. Y es fundamental que todo el mundo tenga acceso a su Ayuntamiento vía internet y pueda consultar sus datos, solicitar documentos, realizar trámites, pagar impuestos, etc., con lo que no lo tendríamos ya ni a 15 ni a 20 minutos sino que estaría en el salón de nuestras casas y operativo las 24 horas del día los 365 días del año. Para la ralentización de la implantación de esta herramienta se echa mano de una excusa recurrente como es que la gente mayor tendría dificultades para utilizarla. Pues bien, está claro que a algunas empresas que también prestan servicios básicos a los ciudadanos, como las de telefonía, suministro eléctrico, y otras, no les frenó esta cuestión y hace muchos años que sus relaciones con los clientes son por medios o telefónicos o telemáticos y ninguna persona mayor se ha visto impedida de contar con estos servicios. También esa gente mayor es una gran usuaria de la telefonía móvil, a la que no le ha costado tanto adaptarse. E incluso puedo acreditar que hay una parte muy importante de ese segmento de población que utiliza la informática e internet para comunicarse con sus familiares o para mantenerse informados. Quizás en la falta de una mayor utilización de estas herramientas por estas personas hay una responsabilidad de los Ayuntamientos. Así vuelvo a poner como ejemplo el de Avión, en el que sirvo, y que fue pionero en toda España en la implantación de

una red wifi para todo el término municipal así como en la impartición de numerosas clases de informática y acceso a internet dirigidas a la población en general pero que tuvieron y siguen teniendo gran acogida por parte de la gente mayor, que ahora utiliza no sólo el correo electrónico, sino los programas de chat y de videoconferencias para seguir de cerca sus relaciones personales y familiares. Por ello es evidente que si durante el tiempo que se necesita para llevar a cabo estas fusiones municipales ponemos interés en desarrollar y expandir la administración electrónica esta no será un problema. Además tenemos que tener una visión de futuro mayor, ya que estamos hablando de una nueva configuración municipal que debería durar muchos años, incluso siglos, y pensar que si ahora puede haber gente con problemas de acceso a través de la red llegará un momento, no muy lejano, en que esto no suceda, pues todos nos haremos mayores y es difícil mantener ese argumento. Por otra parte, precisamente las nuevas generaciones nos están exigiendo estos instrumentos, pues no es de recibo que deban perder una mañana en realizar gestiones que pueden hacer desde su casa, como solicitar certificados de empadronamiento, licencias de obras, pagar impuestos, etc. Es decir, no entienden cómo pueden sacar a través de internet una entrada para el cine y no pueden apuntarse a un curso de informática o participar en una actividad deportiva, o cómo pueden realizar transferencias on line desde su cuenta bancaria y no puedan pagar sus impuestos municipales. Es más, sólo si tenemos en cuenta la cantidad de borradores del IRPF que se confirman actualmente vía telemática veremos cómo estos argumentos en contra de la administración electrónica se caen por su propio peso, deviniendo más bien en excusas.

- Repercusiones económicas de este modelo:

En cuanto a las repercusiones económicas de este modelo de organización municipal quizás es más importante tener en cuenta los recursos que quedan disponibles para aumentar el número y calidad de servicios públicos a prestar que el ahorro que ello pueda conllevar, pues no son los Ayuntamientos los grandes generadores del déficit público, aunque sí van acumulando una deuda considerable, que también puede ser atenuada con la fusión.

Sobre este tema económico voy a hacer un ejercicio a la inversa de lo que se hace en todos los estudios, es decir, en lugar de ver cuánto se puede ahorrar con la fusión, para lo cual realmente no tengo los medios suficientes para calcularlo y de los que se han publicado la disparidad de cifras que reflejan hace que me sean poco fiables, lo que voy a hacer es, centrándome en el caso gallego y en concreto del Ayuntamiento de Avión, porque es el que mejor conozco, invertir su realidad y convertirlo en un Ayuntamiento de la generalidad de los que hay en España, y esto nos da el siguiente resultado:

- Avión es un Ayuntamiento que cuenta con 36 núcleos de población, lo que quiere decir que, desde el punto de vista de la generalidad española, serían 36 Ayuntamientos. Pues bien, si lo consideramos así tendríamos que de los 2.000.000 de euros que supone actualmente el Presupuesto municipal, si fueran

36 aproximadamente 1.400.000 euros, como mínimo, serían gastos generales y de funcionamiento de todos estos Consistorios, lo que supone que los 600.000 euros restantes divididos entre el número de Ayuntamientos nos daría que la cantidad libre para otro tipo de gasto quedaría reducida a unos 16.000 euros anuales para cada uno. Hay que tener en cuenta que si fueran 36 Ayuntamientos supondría contar con 36 Alcaldes y unos 200 Concejales, así como con un mínimo de 7 Secretarios, 36 auxiliares administrativos y un número indeterminado de peones, que supondría unos 50 empleados públicos pero todos ellos encuadrados solamente en estas categorías, además de tener que hacer frente a los gastos generales de 36 Casas Consistoriales. Pues bien, Avión es un único Ayuntamiento y por lo tanto cuenta con un único Alcalde y 10 Concejales, lo que supone menores gastos de representación, una sola Casa Consistorial, lo que también supone un importante ahorro en luz, teléfono, internet, papelería, equipamiento informático, seguros, etc. En cuanto al personal, y al contrario de lo que pudiera parecer, no todas las fusiones acabarán con reducción de personal (excepto los de habilitación nacional, pues en lugar de 7 sólo hay 1 Secretario), sino que habrá necesidades y cualificaciones distintas, así el Ayuntamiento de Avión cuenta con unos 50 empleados (los mismos que estimo que habría si fueran 36 Municipios) pero en lugar de ser tan sólo secretarios, auxiliares administrativos y peones, hay además personal para atender los servicios sociales (contamos con un Centro Integral en el que hay una residencia, una vivienda tutelada, un centro de día, un centro de prevención de la dependencia, un centro de la mujer, comedor social, servicio de ayuda a domicilio, comida sobre ruedas, transporte social, etc. y todo ello de propiedad íntegramente municipal), una guardería, una biblioteca, una casa de la cultura, diversas instalaciones deportivas entre las que se encuentra un pabellón y una piscina climatizada, un puesto de protección civil con servicio de ambulancias, policía local, agente de desarrollo local, arquitecto, ingeniero forestal, contamos con 4 aulas de informática que cuentan con más de 40 ordenadores destinados a la población en general por sectores y por edades, etc., etc. No se trata de hacerle propaganda a Avión sino de ilustrar cómo con los mismos recursos podemos tener muchos más servicios dirigidos al mismo número de vecinos si los pueblos están bajo un solo Ayuntamiento que si cada uno tiene el suyo propio. A la vista de esto, y teniendo en cuenta que a nivel nacional lo que existen son esos 36 Ayuntamientos en lugar de uno sólo, ¿alguien cree que sería defendible que siguiera existiendo esa pluralidad de Municipios en lugar de fusionarse?, ¿qué beneficios podría reportarle a la población seguir como hasta ahora?, ¿podrían tener los vecinos de esos 36 Ayuntamientos los mismos servicios que si perteneciesen únicamente a uno?. Incluso ante las propuestas que se están haciendo últimamente de colaboración municipal para la prestación de determinados servicios pero sin que esto suponga fusión, si esto lo hicieran esos 36 supuestos Ayuntamientos ¿qué servicios podrían prestar en común con esos 16.000 euros que les quedan libres a cada uno de ellos?, por ejemplo, podrían prestar servicios sociales conjuntos contratando a alguna trabajadora social o a algunas auxiliares de ayuda a domicilio, pero si fueran uno sólo, como lo son en

la actualidad en el caso de esta ilustración, no sólo tendrían esa trabajadora social, sino dos, y además de esas auxiliares de ayuda a domicilio tendrían también un fisioterapeuta, una psicóloga, una pedagoga, además de los otros profesionales que quedan indicados.

Pues bien, en España existen 3.787 Ayuntamientos con menos de 500 habitantes, (casi la mitad del total) y de estos 1.040 ni siquiera llegan a los 100 vecinos. En una primera estimación tras la fusión deberían quedar reducidos a menos de 300. Es decir, cerraríamos casi 3.500 Casas Consistoriales, lo que supondría varios millones de euros de ahorro, a lo que habría que sumar la reducción de otros tantos Alcaldes y casi 20.000 Concejales, cientos de habilitados nacionales y una cantidad ingente de personal de oficina. Con todo ese dinero se pueden reestructurar los servicios a prestar, como acabo de indicar que sucede en cualquier Municipio de Galicia o también de Asturias, y con ello mejorar el nivel de vida de todos los vecinos, evitar la despoblación masiva del rural y crear nuevas ofertas laborales, toda vez que la cualificación del personal necesario para la prestación de estos servicios varía sustancialmente con respecto a la que tienen actualmente.

A lo anterior hay que sumar lo que supondría la fusión de los 3.000 Ayuntamientos, aproximadamente, que tienen entre 500 y 5.000 habitantes así como de los casi 600 que tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes. No obstante en estos casos, al contrario de la mayoría de los anteriores, sí podría suponer reducción de personal. De todas formas hay que dejar sentado que los Ayuntamientos no son empresas de contratación ni la solución al paro, no obstante al tener mayor tamaño y con ello mayores disponibilidades económicas, surgirán nuevas oportunidades de empleo y un incremento de la actividad privada, fundamentalmente alrededor de las nuevas capitalidades municipales, con lo que, con el tiempo, y una vez superada la coyuntura económica en la que nos encontramos, es muy probable que esa reducción de empleo de ahora se transforme en generación de nuevo empleo y, con ello, de riqueza. De todas formas también hay que indicar que esta reducción de personal también tiene elementos correctores, ya que habrá que contar con las jubilaciones que se vayan produciendo y la consiguiente amortización de puestos de trabajo.

- Modificaciones legales necesarias:

Es evidente que llevar a cabo la fusión obligatoria de Ayuntamientos supone en sí mismo una modificación en profundidad de la legislación sobre régimen local, pero, como indiqué en otro apartado de este informe, esta debería venir después de haber dibujado el nuevo mapa municipal, tras un minucioso estudio de campo, provincia por provincia y viendo caso por caso, pues es una de las formas principales, además del catálogo y puesta en marcha de los servicios municipales en las que vayan a ser las nuevas capitalidades, de conseguir que esa fusión no resulte traumática sino que, a pesar de las campañas en contra que va a haber, devenga de una forma natural y sea así considerada por la generalidad de los vecinos.

Entiendo que una primera modificación muy importante que se debe acometer, amén de la nueva planta municipal, es la del sistema de elección de los representantes municipales, considerando que debería ser de forma directa tanto el Alcalde por un lado, como los Concejales por otro, a través de listas abiertas. Incluso creo que sería bueno que se dividieran los Ayuntamientos en Distritos de forma que las candidaturas a Alcalde lo sean por todo el Municipio mientras que las de Concejales lo sean por Distritos. Con esto conseguiríamos que los vecinos se sientan más representados, pues si bien es imposible que haya un Concejales por cada pueblo que queda fusionado no obstante aquellos que quieran formar parte del nuevo Consistorio deberán ganarse la representatividad de varios de esos pueblos y mantenerla para conseguir, en futuros comicios, la elección o la reelección en el cargo, según los casos. Caso aparte merecen Galicia y Asturias, que al tener ya cada Ayuntamiento una pluralidad de núcleos la fusión no sería de entre más de 3 o 4, con lo que si cada antiguo Municipio se convierte en Distrito habría 3 o 4 Concejales por cada uno de ellos, lo que garantizaría, por ejemplo, la presencia de todos los hasta ahora Alcaldes en la nueva Corporación (téngase en cuenta que, por regla general, en los pequeños Ayuntamientos el cargo de Concejales suele ser por algún tipo de compromiso personal mientras que el de Alcalde es ya más de tipo político, por lo que los nuevos Plenos saldrían reforzados con la presencia de la mayor parte de los hasta ahora Alcaldes en los mismos).

Otra de las modificaciones legales muy importantes es la de las Diputaciones Provinciales, que deberían estar compuestas por todos los Alcaldes de la Provincia. Esto no supondría un aumento significativo del número de Diputados Provinciales pero si las convertiría, como ya expuse anteriormente, en auténticos órganos de gobierno provinciales, vertebradores de este territorio y foco de más ahorro en la prestación de determinados servicios que tienen más sentido que lo sean a nivel provincial que no municipal. No obstante esto, no tendría sentido que las Diputaciones se convirtieran, como se está proponiendo, en un nuevo órgano de gobierno, con competencias incluso de naturaleza claramente municipal, y que podrían llegar a vaciar de competencias a los pequeños Ayuntamientos bajo la excusa de su tutela, pues en este caso tendríamos a la geografía española salpicada de órganos sin competencias pero a su vez generadores de gasto público, cuando lo más lógico sería contar con una red importante de Ayuntamientos de cierta entidad, colaboradores con las Diputaciones Provinciales y formando parte integrante de las mismas. Con esto tendríamos la mayor unión de Ayuntamientos para la gestión de servicios en común, además, como ya dejé indicado, podrían formar parte de distintas mesas sectoriales u órganos consultivos con mayor representatividad que las actuales Federaciones de Municipios, y con una mejor operatividad. Piénsese, por ejemplo, que la Comunidad con mayor número de Diputaciones es Castilla y León, que con este sistema tendría un órgano que con sólo 9 miembros ostentaría la representación de todos los Ayuntamientos de la región. Incluso a nivel nacional cualquier órgano que se cree o conferencia que se quisiera convocar supondría que con la asistencia de 52 miembros tendría la representación directa del 100 % de los Ayuntamientos del país.

Igualmente, todo esto también traería consigo la modificación de las haciendas locales, recogiendo la nueva configuración de los Ayuntamientos en cuanto no sólo a la cantidad e intensidad de los servicios a prestar, sino también en cuanto al número de núcleos de población y extensión del término municipal, así como se deje de tomar en consideración la población empadronada para la transferencia de fondos tanto desde el Estado como desde las Comunidades Autónomas y nos centremos en elementos objetivos como son los bienes inmuebles de naturaleza urbana que estén en tributación en cada Ayuntamiento, que es lo que nos va a dar la verdadera dimensión del mismo, como también ya se expuso en otro apartado de éste Informe.

Continuando con el tema de la financiación local, otro cambio imprescindible, haya o no fusión, es desechar de una vez por todas por parte de las Comunidades Autónomas la política de subvenciones para la financiación de servicios públicos. ¿Cómo es posible que para la financiación, por ejemplo, de los servicios sociales o de los servicios de prevención de incendios se convoquen subvenciones anuales en régimen de concurrencia competitiva?, ¿es que los Ayuntamientos deben competir unos con otros en materia de servicios públicos básicos?. Pensemos, por ejemplo, que cuando el Estado cede alguna competencia a favor de las Comunidades Autónomas, en lugar de la aprobación legislativa correspondiente y el consiguiente traspaso de fondos convocara una orden de subvención en concurrencia competitiva entre todas ellas. En este caso podemos imaginarnos en qué acabaría el asunto. Entonces, ¿por qué las Comunidades trasladan a los Ayuntamientos situaciones que no serían admitidas por ellas mismas?, pues muy sencillo: teniendo en cuenta que con los Ayuntamientos más importantes de cada Comunidad sí firman convenios, esto quiere decir que el resto no son considerados como auténticas administraciones públicas sino más bien como una especie de comunidades de vecinos que deben ser o bien tuteladas o bien supervisadas por las propias Comunidades Autónomas, de ahí la poca receptividad de estas al traspaso de fondos con carácter no finalista a las entidades locales, cosa que debe corregirse inmediatamente, y la fusión es un muy buen medio para ello al surgir Ayuntamientos más grandes y por lo tanto con más entidad para poder entablar esas relaciones de igualdad con el resto de Administraciones Públicas. Hay que decir que el actual régimen de subvenciones supone que los Ayuntamientos, en muchos casos, estén prestando unos servicios o realizando unas actividades que no son las que más necesitan y dejan de lado otros u otras más necesarias para ellos por falta de financiación, lo que ha dado lugar a la auténtica locura en la que se ha convertido la Administración local en España. Cuando la financiación de servicios públicos debe ser siempre conveniada, de forma que cada Ayuntamiento elabore su propio proyecto, con una memoria de actuación, coste del servicio, ingresos por cuenta de terceros, personal necesario, objetivos a cumplir, etc., la Comunidad Autónoma lo valore y establezca la cantidad con la que va a colaborar de forma duradera a efectos de garantizar la permanencia en el tiempo del servicio de que se trate y se firme el correspondiente convenio entre ambas partes en régimen de igualdad, pues en la actualidad se están convocando órdenes de subvenciones para

todo y de esta forma ningún Ayuntamiento sabe si al año siguiente va a poder seguir prestando el servicio y de ser así qué financiación va a tener, con lo que, en definitiva, es imposible planificar ninguna actuación, y esto supone una actuación contraria a cualquier política de eficacia tanto en la gestión administrativa como en materia económica y presupuestaria. Hay que concluir en este punto que las subvenciones son mecanismos que tienen las Administraciones Públicas para conseguir algunos objetivos, por ejemplo, para el caso de que una Comunidad Autónoma quisiera que hubiera un parque biosaludable para la tercera en edad en cada pueblo, pero en ningún caso pueden tener como objeto los servicios públicos básicos. De todas formas, como para la fusión de Ayuntamientos debe hacerse un catálogo de servicios y competencias municipales a prestar desde las nuevas capitalidades municipales, con financiación autonómica a través de convenio pues en este caso no cabe de ninguna manera la figura de la subvención, será un buen momento para regular todos estos aspectos de la financiación municipal.

Y otra de las modificaciones fundamentales a acometer, sin perjuicio de que haya que hacer algunas más para llevar a cabo esta nueva configuración de la administración local española, es la de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, de forma que se garantice su imparcialidad, ya que, aunque actualmente todos los que pertenecemos a este colectivo intentamos cumplir con esta premisa a veces lo tenemos muy difícil, por un lado porque una parte importante de nuestras retribuciones están en manos de las Corporaciones, lo que supone nuestra dependencia económica, y por otro lado porque, cuando hay vacantes, muchos Ayuntamientos no dotan suficientemente las plazas para evitar contar con estos funcionarios, cuestión esta que debería corregirse. Además debería eliminarse el sistema de baremos específicos para la provisión de plazas en los concursos de traslados, pues nunca hubo razones objetivas, ni menos las hay hoy en día, para su existencia ya que todos, cada uno dentro de nuestra categoría y escala, estamos capacitados para trabajar en cualquier Ayuntamiento. Igualmente, y por los mismos motivos, debería desaparecer también el sistema de libre designación para estos puestos en determinadas Corporaciones, pues todos los que tienen la categoría también tienen la capacidad para ocupar todos ellos. Y con estos sistemas, en la práctica, se pone en entredicho toda nuestra imparcialidad al deberle a la Corporación el nombramiento provisional previo y la posterior aprobación de un baremo de méritos específico favorable a nuestros intereses o bien el haber realizado ese nombramiento a libre designación a nuestro favor. Por último, debería darse mayor fuerza y eficacia a los reparos que podamos poner estos funcionarios, en las distintas escalas, como órganos de fiscalización y control de legalidad internos, lo que impediría muchos de los casos que después, desagradablemente, vemos, de forma vergonzante, en los medios de comunicación.

7. Profesionalización de la Administración.

La profesionalización de la Administración es otro de los grandes retos que tenemos delante. Y no se me malinterprete, no quiero decir que ahora no exista sino que hay un concepto general de poca profesionalización e independencia, muchas veces justificado por el sistema que se está utilizando desde hace ya muchos años, y por parte de todos los partidos políticos, para la cobertura de puestos de trabajo públicos. Para ello creo absolutamente imprescindible volver a la función pública, es decir, a la cobertura de plazas con los procedimientos de selección previstos para el ingreso en la misma, con lo que volveríamos a darle al personal de la Administración el carácter que nunca debió cuestionarse y que supone la razón de ser del funcionariado. Porque ¿para llevar adelante un programa de gobierno es realmente necesaria la contratación de personal de confianza, o es que, a *sensu contrario*, el funcionario genera desconfianza en el político?, y si es así habrá que preguntarse por qué. ¿No es cierto que las contrataciones que se hacen de ese tipo de personal no tienen en cuenta, fundamentalmente, la capacitación de las personas, sino más bien la relación personal con quien les nombra?, cuando dentro de cualquier Administración pública existen (o son susceptibles de existir) profesionales suficientemente capacitados para llevar a cabo cualquier propuesta que se les encomiende y desde la más absoluta confianza, que da, precisamente, el carácter de independencia que les otorga el *status* de funcionario.

Ciñéndome a los Ayuntamientos, objeto de este trabajo, entiendo que su organigrama puede dividirse perfectamente en dos: el administrativo y el político. Sobre este último no hay problema, es el compuesto por los representantes electos y que tienen como función gobernar o hacer oposición al gobierno, y para ello lo que necesitan es que se pongan a su disposición los medios, tanto personales como técnicos, necesarios para la realización de sus funciones. Y por otro lado está el administrativo, que supone todo el aparato municipal que debe ponerse a disposición del político. Según mi experiencia, considero que esta parte administrativa debe encomendarse al Secretario del Ayuntamiento, otorgándole la jefatura de personal como funcionario de mayor nivel y por lo tanto con una preparación y una visión suficiente para la organización de los distintos servicios municipales. Para ello, según la complejidad del Ayuntamiento de que se trate, los distintos responsables de servicios (o el propio Secretario si no hay estos mandos intermedios), deben proponer los puestos de trabajo a cubrir y por parte del Interventor (que con el sistema de fusiones que propongo en este trabajo existirá en todos los Ayuntamientos) debe emitirse informe económico y presupuestario favorable. Con todo ello el Secretario debería elevar propuesta al Pleno Municipal de aprobación de la modificación de la plantilla y relación de puestos de trabajo así como la oferta de empleo público correspondiente y posterior convocatoria de plazas, siempre dentro de ése *status* de funcionario. Por otra parte están esos puestos de trabajo de carácter temporal, muchas veces subvencionados con este sistema tan pernicioso que tenemos actualmente y del que ya dejo constancia en este informe, o bien por tratarse de trabajos esporádicos, de temporada, para

sustituciones, etc. Es evidente que en este caso iríamos a contratos laborales para los que se deberían formar listas de contratación en todos los Ayuntamientos, objetivamente baremadas y fiscalizadas por el Secretario, como jefe de personal, de forma que todas aquellas personas que tengan interés en ser contratadas para este tipo de trabajos se apunten a las mismas, con unas condiciones conocidas por todos, debidamente publicadas, garantizando la rotación en las contrataciones y la igualdad de oportunidades de todos los participantes.

Con este sistema acabaríamos con el actual de contrataciones temporales que en muchos casos acaban siendo indefinidas, interinidades que acaban sustituyendo en la práctica a los funcionarios de carrera y otros supuestos que sabemos todos los que conocemos la Administración por dentro, y todos ellos con el denominador común de no haber pasado por un proceso selectivo acreditativo del mérito y capacidad, y por lo tanto con un alto grado de dependencia con quien les ha nombrado o ha facilitado ese nombramiento. Igualmente, al ceñirnos al *status* de funcionario de todo el personal permanente de la Administración, garantizaríamos la profesionalidad del mismo y su puesta a disposición del órgano político, de forma que, una vez constatada la legalidad y posibilidad de realización de las actuaciones, programas, inversiones, etc. pretendidas por quien ostenta la representación popular, puedan llevarse a cabo.

Esto tiene efectos evidentes: por un lado la recuperación del reconocimiento del trabajo del funcionario desde la perspectiva de su profesionalidad e independencia y la redimensión del número de trabajadores públicos a las necesidades reales del Ayuntamiento de que se trate y de los servicios o programas que se vayan a prestar o de las obras o actuaciones que se vayan a acometer. Por otro lado el ahorro de fondos públicos, pues la imposibilidad de acudir a contrataciones *ad hoc* por parte del político de turno al estar todas sometidas a la gestión de listas de contratación y a la fiscalización de los Funcionarios con Habilitación Nacional (Interventor y Secretario) imposibilitará volver a encontrarnos con situaciones como la actual. Y a todo ello podemos añadir la regulación, suficientemente restrictiva y en algunos casos supresora, de los famosos asesores, coordinadores, concejales no electos, personal de libre designación, etc., pues, vuelvo a insistir, en los Ayuntamientos existen suficientes profesionales independientes que pueden asesorar a cualquier cargo político, con independencia del color de la formación a la que representen, optimizando así esos recursos públicos, cada vez más escasos, y que muchas veces sirven para enmascarar otro tipo de favores distintos al asesoramiento pretendido. Y si lo que necesitan es que esos asesores sean más de tipo político tienen dos vías: por un lado incluir a esas personas en las listas electorales para que formen parte de la Corporación a todos los efectos, o por otro que sean los partidos políticos los que se hagan cargo de estos gastos, pues los ciudadanos pagan para recibir servicios y equipamientos y los gastos propios de quienes han elegido para llevarlos a cabo mediante el gobierno municipal o la oposición a ese gobierno, pero no para satisfacer gastos ajenos más propios de las formaciones políticas que del erario de una administración pública.

8. Calendario de las actuaciones a llevar a cabo.

Lo primero que tenemos que hacer, una vez tomada la decisión de fusionar los Ayuntamientos, es proceder a determinar las nuevas capitalidades municipales con los criterios propuestos en este Informe y, a partir de ahí, abrir un período de estudio, minucioso e in situ, del nuevo mapa de planta para su configuración final, para ello deben determinarse claramente y a priori las cuestiones que se van a tener en cuenta en la negociación del mismo. Este proceso no debería durar más de 6 meses.

A la vez que se realiza lo anterior, se deben empezar los siguientes trabajos:

- Formación del catálogo de competencias básicas a prestar en todos los nuevos Ayuntamientos. Esto debería estar en un plazo máximo de 6 meses.
- Nueva definición y configuración de las Diputaciones Provinciales.
- Modificaciones legales, tanto en cuanto a la legislación propia de régimen local, como a la de haciendas locales, funcionarios de habilitación estatal, régimen electoral, etc.

Estas modificaciones recogidas en los dos últimos apartados deberían estar terminadas antes de la convocatoria de las próximas Elecciones Municipales, en 2015, para entrar en vigor con las nuevas Corporaciones.

- Implantación de la Administración electrónica. Para ello debemos alejarnos de esos macroproyectos elaborados, muchos de ellos, con cargo al último de los Planes E y que fueron desarrollados por empresas informáticas con pocos conocimientos de la Administración en general y de la local en particular, y que han hecho que hayan sido abandonados por su complejidad, lo que supondría la no utilización después por el ciudadano, cuando hoy en día existen en el mercado algunos productos elaborados por empresas especializadas en la Administración local (aunque no sean tan sofisticados informáticamente) que son muy fáciles de utilizar tanto por los funcionarios y personal municipal como por los propios ciudadanos, y que suponen un coste mucho menor que los anteriores. Esta Administración electrónica debería estar perfectamente implantada en todos los que van a ser los nuevos Ayuntamientos entre finales de 2013 y principios de 2014, de forma que tengamos un año por delante para, por una parte, la familiarización de estas nuevas herramientas y, por otra, la promoción entre toda la población, mediante la realización de campañas y la impartición de los cursos que sean necesarios, de su conocimiento y uso a efectos de su generalización con la entrada de las nuevas Corporaciones fusionadas, en 2015.

- Ajuste de las plantillas municipales. Esto tiene dos vertientes: los funcionarios y laborales con contratos indefinidos o fijos por una parte y los laborales temporales por otra. En el primer caso, el ajuste será más lento ya que habrá que ir esperando a las jubilaciones para ir amortizando plazas, en el segundo caso será más rápido aunque también más doloroso, ya que supondrá la no renovación de muchos de esos contratos, a la vez tiene una cara positiva por cuanto los nuevos Ayuntamientos, tal y como queda expuesto en este Informe, van a necesitar otro tipo de trabajadores, más especializados o con cualificaciones distintas, por lo que se abre un campo hasta ahora totalmente cerrado y dirigido, caso en exclusiva, a los de la rama administrativa.

Como quiera que en el plazo de 6 meses tendrían que estar configurados tanto los nuevos Ayuntamientos como las competencias que han de prestarse desde los mismos, y para que la fusión no sea traumática, debería ponerse en práctica la propuesta que formulo en el apartado 4. de este Informe, de forma que, adoptando el acuerdo de acometer estas fusiones antes del último trimestre de este año 2012, tendríamos, aproximadamente, 2 años para su puesta en práctica, tiempo que considero más que suficiente para que se asiente este modelo, para acallar las críticas que van a surgir, sobre todo desde los propios políticos municipales y las Federaciones de Municipios que en este período acabarán por darse cuenta que es un proceso irreversible y que lo único que les queda es adaptarse al mismo y prepararse para participar en este nuevo mapa municipal, así como para convencer a la población que aún no lo esté de las bonanzas de este sistema, con lo que la constitución de los nuevos Ayuntamientos puede coincidir perfectamente con la próxima convocatoria electoral local de forma natural.

Retrasar esta decisión, que entiendo difícil y valiente pero absolutamente necesaria e imprescindible, supondrá retrasar todo el proceso y con ello poner en riesgo la solución final de forma pacífica y asumida, amén de que podría conllevar un retraso hasta la siguiente convocatoria electoral, de 2019, lo que sería un auténtico lastre para la economía española por cuanto podríamos empezar a optimizar recursos públicos, sobre todo municipales y autonómicos, ya desde el próximo ejercicio de 2013, así como para el desarrollo del municipalismo español, de sus pueblos y núcleos de población, y para la universalización de los derechos de todos los españoles con independencia del lugar de residencia de los mismos, tal y como también queda acreditado en este Informe.