

**RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román [ed.] (2009).**

***Reformar la administración territorial.***

***Municipios eficientes y viables.***

**Oleiros: Netbiblio, 227 p.**

El debat sobre el mapa municipal és tot un clàssic de la literatura administrativa espanyola en relació al món local (Burgueño, 2004). També els geògrafs catalans han participat en aquest debat, en el qual cal destacar el revolucionari plantejament favorable a una reforma administrativa integral propugnat per Lluís Casassas i Joaquim Clusa en l'informe publicat per la Fundació Bofill l'any 1981, quan tot estava per fer i tot semblava possible. Molts anys abans, un dels socis fundadors de la Societat Catalana de Geografia, Josep Iglésies, havia afirmat que “l'autonomia municipal pot trobar un recolzament racional en una novella i més justa distribució de termes territorials” i en aquest sentit cridava els governants a afrontar problemes com aquest “amb serenitat màxima, però, també, amb raonada decisió” (Iglésies, 1933, p. 111). I és que en pocs temes com el de l'organització territorial es percep tan clarament la proximitat a la política consubstancial a una geografia que vol ser aplicada. El llibre que comentem també està amarat de connotacions polítiques, subtils o manifestes, i en particular la trajectòria vital de diversos dels participants és difícilment destriable de la seva implicació –pretèrita o actual– en un o altra instància de govern.

La publicació té com a objectiu manifest la defensa de les bondats d'una planta municipal més racional. És aquest un fet relativament sorprenent que aquest missatge ens arribi des de Galícia, atès que dels 315 *concellos* gallecs, només un compta amb menys de 500 habitants (Negueira de Muñiz, 221 hab.), mentre que a Catalunya n'hi ha 333 d'un total 946 (35%). De fet, Galícia fou l'únic territori peninsular on el 1836 s'establí una autèntica i completa nova planta municipal amb una dimensió mínima relativament homogènia (Fariña, 1990). És possible que la recança gallega envers l'excessiva fragmentació municipal respongui a la percepció de la inviabilitat administrativa que hauria comportat establir un ajuntament a cada entitat de població (com teòricament propugnava el municipalisme liberal), atès l'extraordinari escampall poblacional característic del país atlàntic (3.781 parròquies i prop de 30.000 entitats de població). Sens dubte també hi ajuda el veïnatge amb Portugal, país que –excepcionalment en el nostre entorn immediat i a la manera de l'Europa septentrional– compta amb municipis d'una gran dimensió. El jurista António Cândido Oliveira (Univ. do Minho), autor de l'interessant capítol sobre el marc administratiu local a Portugal, posa com a exemple de municipis inviables per la seva petitesa els 41 *concelhos* (d'un total de 308) que no compten amb 5.000 habitants (a Catalunya són el 78,5% i a Espanya el 85%).

Els antecedents d'aquesta publicació es troben en un estudi realitzat per la Universitat de Santiago, igualment dirigit pel geògraf Román Rodríguez, per encàrrec del llavors president de la Federación Galega de Municipios e Provincias i alcalde de Lalín (adés i ara) Xosé Crespo Iglesias (PP) (Rodríguez, 2004). Aquell treball explorava els avantatges financers i de tota mena que podria comportar una fusió de municipis, tot partint de l'exemple d'un hipotètic concello de Deza (45.000 hab.) format per Lalín (21.000 hab.) i els altres cinc municipis d'aquesta comarca de la província de Pontevedra. El mateix autor ha publicat també, en una important editorial jurídica espanyola, una estimable aportació de caire més general però amb la mateixa línia argumental (Rodríguez, 2005).

El llibre compta amb un total de deu aportacions. Arrenca amb l'escrit de qui fou vicepresident de la Xunta i professor de ciència política (Univ. Santiago) Xosé L. Barreiro, qui manifesta la seva plena identificació amb la idea d'una reforma municipal i el seu recel envers succedanis com considera que són les comarques, mancomunitats, àrees metropolitanes..., ens mancats de legitimitat política (elecció directa), competències, capacitat hisendística i pressupostària. L'autor fa una contundent crítica del procés de comarcalització gallec desenvolupat durant la presidència de Manuel Fraga –en el qual jugà un paper molt rellevant el geògraf Andrés Precedo Ledo– que qualifica com a pla orientat a desactivar un problema politicoadministratiu amb l'hàbil procediment de desvirtuar els objectius estatutaris de la comarca i desnaturalitzar els seus continguts.

El catedràtic de Dret administratiu (Univ. Coruña) i en el seu moment diputat d'UCD, José L. Meilán Gil, fa una aproximació acadèmica a les entitats locals en l'ordenament constitucional, per a cloure amb una reivindicació del *municipio compuesto*, un artefacte legal mai experimentat i del qual s'havia parlat força en l'àmbit jurídic administrativista durant els anys finals del franquisme. Aquest concepte pretenia, com qui diu, trobar la quadratura del cercle: formar municipis grans que no impliquessin la desaparició de cap municipi. De fet aquesta és la proposta general de l'obra que ens ocupa, però resta per demostrar la viabilitat legal d'aquesta bonica idea (que no dubtem a subscriure) si no entenem per municipi "no desaparegut" precisament les entitats municipals descentralitzades (amb aquest nom o un altre) que restarien subsumides dins l'hipotètic nou municipi (de fet, tal i com plateja la legislació local catalana i propugnà també l'*Informe Roca* per als municipis de menys de 250 habitants).

El catedràtic de Dret administratiu (Univ. León) i en l'actualitat eurodiputat d'UPyD, Francisco Sosa Wagner, coautor d'un conegut manual sobre la *Creación, supresión y alteración de términos municipales* (Sosa-Miguel, 1987) reprèn aquella temàtica (el títol de la seva col·laboració és gairebé idèntic) i rememora les reformes territorials efectuades als diversos *länder* alemanys els anys seixanta i setanta del passat segle. Resulta allisonadora la jurisprudència constitucional (alemanya) analitzada, en particular quan determina que el simple canvi de pertinença d'un municipi a un altre d'àmbit territorial superior no afecta gens ni mica l'autonomia local. Sosa comparteix l'objectiu d'establir una ordenació

territorial que permeti una prestació de serveis més eficaç i un enfortiment del món local. Però per dur a terme una operació de reforma de la planta territorial cal—diu—polítics amb paciència, tenacitat i resolució política, així com un termini de temps mitjà, d'uns 10 anys. L'autor aposta per uns municipis “robustecidos”, recolzats per unes diputacions provincials potenciades; taxativament creu que la resta d'ens (comarques i mancomunitats) “son parches”.

El jurista Enrique Oduña Prada (UAM) assenyalava la contradicció existent entre una legislació general (estatal i autonòmica) que aparentment és favorable a mesures de racionalització de la planta municipal i la manca d'iniciatives efectives en aquest sentit. Observa que el principi de diferenciació és el que s'incorpora en les darreres reformes estatutàries per tal de deixar intacte el nombre de municipis però graduar les seves competències, funcions, serveis i organització segons el nombre d'habitants. L'autor centra la seva atenció en les mancomunitats de municipis i en particular les figures de coordinació i prestació de serveis en àmbit metropolità.

El sociòleg Jacobo Blanco Fernández (CeCodet, Univ. Oviedo) fa una contribució de caire genèric sobre les característiques del procés d'urbanització al món, a mena de resum del seu llibre *La emergencia de las nuevas ciudades en la era global* (Trea, 2004). Cal dir que el text no acaba de lligar amb la resta d'aportacions. L'argumentació de l'autor es recolza àmpliament amb material cartogràfic, però dissortadament en alguns casos aquest no ha estat convenientment adaptat a una publicació a una sola tinta i al capdavant esdevé incompreensible.

Les quatre darreres aportacions se centren en la realitat gallega. L'arquitecte Martín Fernández Prado (Univ. Coruña) fa un repàs als canvis socioeconòmics experimentats per la comunitat (concentració de la població a l'eix atlàntic de l'A-9, èxit de la segona residència com a reflex dels vincles de bona part de la població urbana amb la Galícia rural, increment de la mobilitat...) i descriu la panòplia d'instruments (plans) d'ordenació territorial de la comunitat, els quals presenten un balanç no gaire esperançador: la major part de les figures establertes han tingut una utilització molt limitada i en alguns casos ni tan sols s'han arribat a aprovar. El polític Enrique J. Varela Álvarez (Univ. Vigo), amb una prosa irònica (parla del “minicipalismo”) adverteix del risc de fer un plantejament reduccionista i recorda que una reforma territorial completa ha d'incloure aspectes com la millora del finançament o el respecte per les identitats. El lector, tanmateix, troba a faltar una major concreció de les seves propostes. L'escrit del secretari de l'Ajuntament de Lalín, César López Arribas, fa en part la crònica viscuda de les jornades de la UIMP celebrades a la localitat i que van donar lloc a aquesta publicació; no deixa de reconèixer la reacció dels alcaldes en sentir a parlar del tema plantejat: “Ningún alcalde o concejal está dispuesto, salvo contadas excepciones ni siquiera a escuchar estas opciones [de fusión] y menos a participar en su estudio”. Això, malgrat l'acumulació d'arguments favorables a una reorganització territorial en el marc d'un model de municipi compost per al qual estableix unes directrius generals.

El capítol final referit a l'estructura organitzativa d'un –es reconeix sense embuts– utòpic municipi-comarca de Deza és obra del coordinador del llibre, en l'actualitat segon tinent d'alcalde de Lalín. En la proposta d'organització es planteja “fusionar los ayuntamientos como unidades de organización y gestión, pero sin que esto suponga la desaparición formal del municipio”. Tot i amb això, el cert és que els actuals municipis de la comarca –a banda, és clar, de la capital– restarien reduïts a un paper d'intermediació irrellevant, limitats a una existència merament formal; sorprèn una mica l'èmfasi de la proposta en el respecte a la personalitat dels municipis actuals quan aquests hi apareixen totalment desproveïts de competències, i quan la legislació catalana assegura, en canvi, un contingut competencial per a les entitats municipals descentralitzades. Els requisits que l'autor voldria per a dur a terme la reforma (gran pacte polític, recolzament social, assumptió col·lectiva dels veïns...) és una declaració d'intencions potser obligada però que ens sembla impossible d'assolir.

En qualsevol cas, aquest llibre (i els seus precedents) demostra que la diagnòsi crítica sobre l'estructura municipal espanyola és àmpliament compartida entre els especialistes de l'administració local. La necessitat d'emprendre una reforma territorial actuant per la base (el mapa municipal) no és cap obsessió eixelebrada i sense fonament. Cal agrair la gosadia dels autors d'aquesta obra i envejar la salut democràtica d'una societat (la gallega) on l'associació de municipis s'atreveix a impulsar la realització d'aquesta polèmica recerca. I és que alguns recordem quina fou la reacció d'una associació municipalista catalana quan aparegué l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. No volem deixar, finalment, de felicitar també l'editorial per l'eficaç disseny gràfic de l'obra.

**Jesús Burgueño**

## **Bibliografia**

- BURGUEÑO, Jesús (2004). “El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña”. *Revista de Geografía*, núm. 3, p. 7-33.
- CASASSAS, Lluís; CLUSA, Joaquim (1981). *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FARIÑA JAMARDO, Xosé (1990). *Os concellos galegos*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- IGLÉSIES, Josep (1933). *Les comarques meridionals de Catalunya i la futura divisió territorial*. Reus: Revista del Centre de Lectura.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román [dir.] (2004). *Os concellos galegos para o século XXI*. Santiago de Compostela: IDEGA-Universidade de Santiago de Compostela, 2 vol.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid: Civitas.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO; MIGUEL GARCÍA, Pedro de (1987). *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.