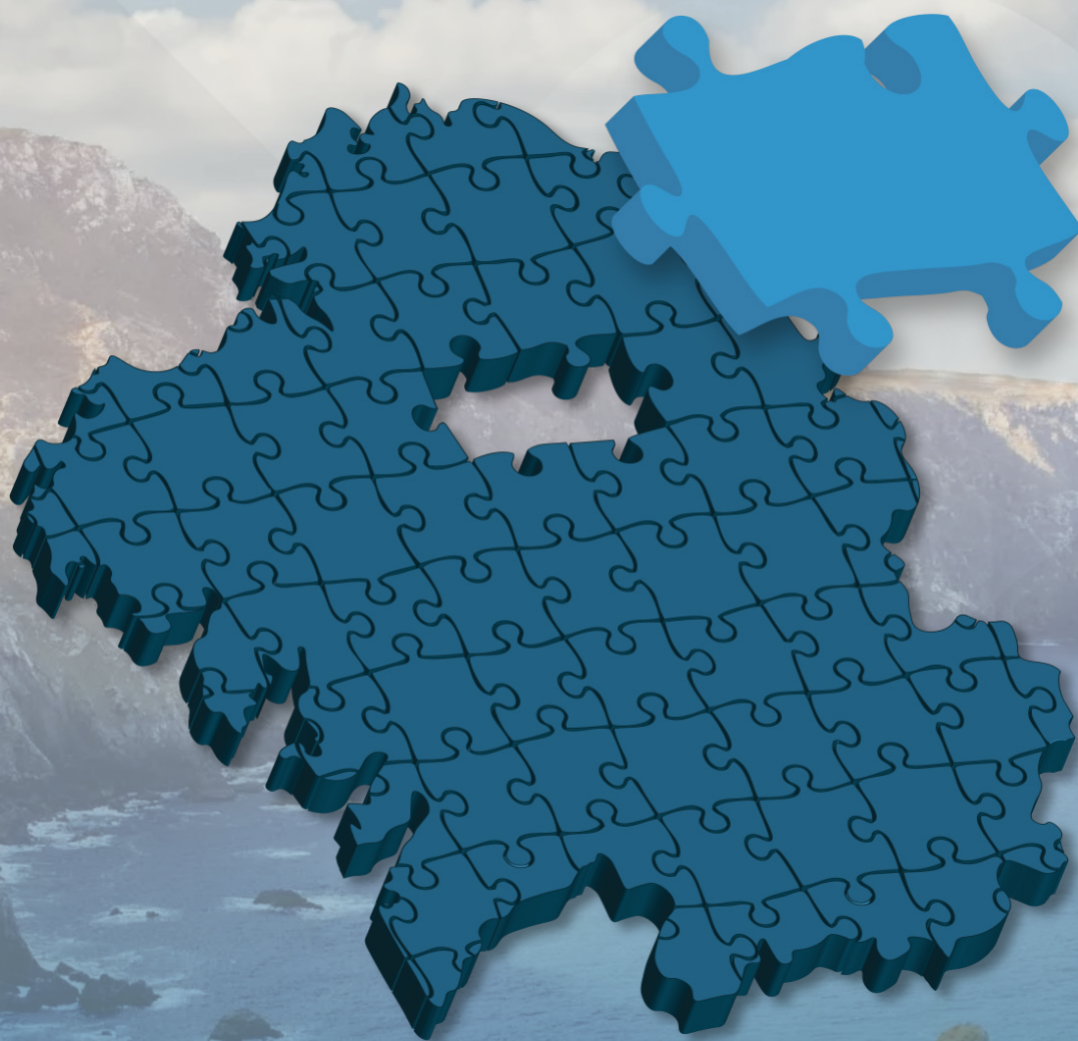




A PLANTA LOCAL GALEGA IMPULSO DOS PROCESOS DE FUSIÓN MUNICIPAL



XUNTA
DE GALICIA

A PLANTA LOCAL GALEGA: IMPULSO DOS PROCESOS DE FUSIÓN MUNICIPAL

AUTORES:

- José Manuel Andrade Calvo (coord.)
.....
- Rubén Camilo Lois González
.....
- María José Piñeira Mantiñán
.....
- María de los Ángeles Piñeiro Antelo
.....
- Alejandro Otero Varela
.....
- Roberto Vila Lage
.....
- Carlos Alberto Patiño Romarís
.....
- Francisco Javier Sanz Larruga
.....
- Alberto Vaquero García
.....
- Oriana López Castiñeira
.....
- María José Andrade Suárez
.....
- Manuel Docampo García
.....

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

- Tania Gesto Casas
.....
- Lara Santos Suárez
.....

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

- Pablo Gulín Díaz | Empapelarte
.....

ISBN:

978-84-09-66306-4
.....

Santiago de Compostela, 2025



TÁBOA DE CONTIDOS

ABREVIATURAS	8
PRÓLOGO 1	10
PRÓLOGO 2	14
INTRODUCCIÓN	18
CAPÍTULO 1. MARCO POLÍTICO	22

1. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE BASE LOCAL EN EUROPA, ESPAÑA E GALICIA	23
--	-----------

2. A CONSOLIDACIÓN NO SÉCULO XIX	28
---	-----------

2.1. Os concellos constitucionais de 1812-1814	28
--	----

2.2. Os concellos constitucionais de 1820-1823	30
--	----

2.3. Os concellos constitucionais creados en 1835-36	31
--	----

2.4. O necesario arranxo da provincia de Lugo	39
---	----

2.5. Os cambios municipais acontecidos no século XIX	41
--	----

3. CONCELLOS E ORDENAMENTO TERRITORIAL NO SÉCULO XX. O CASO DAS ABSORCIÓNS MUNICIPAIS DESDE AS CIDADES E A SEGREGACIÓN MUNICIPAL	53
---	-----------

4. O AUMENTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA NO SÉCULO XXI	63
--	-----------

CAPÍTULO 2. MARCO XEOGRÁFICO E DEMOGRÁFICO: TRANSFORMACIÓNS NO MAPA MUNICIPAL EUROPEO, ESPAÑOL E GALEGO. DINÁMICAS DE EVOLUCIÓN	70
--	-----------

1. CARACTERIZACIÓN E ANÁLISE XEOGRÁFICA DA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA E GALICIA	71
--	-----------

2. AS DIMENSIÓNS DOS CONCELLOS, CONTRASTES INTERNOS E A SÚA ESCALA EN EUROPA.	75
--	-----------

3. AS FORMAS DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DESDE UNHA PERSPECTIVA XEOGRÁFICA: FORTALEZAS E DEBILIDADES	89
--	-----------

3.1. Comarcas	90
---------------	----

3.2. Mancomunidades	93
---------------------	----

3.3. Consorcios	101
-----------------	-----

3.4. Áreas metropolitanas	103
---------------------------	-----

3.4.1. Áreas metropolitanas: contextualización xeográfica	103
---	-----

3.4.2. Áreas metropolitanas: organización administrativa	107
--	-----

CAPÍTULO 3. MARCO XURÍDICO: ESPECIAL CONSIDERACIÓN RESPECTO DOS PROCESOS DE FUSIÓN MUNICIPAL	110
---	------------

1. BREVES PRECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS SOBRE FUSIÓNS DE MUNICIPIOS.	111
--	------------

2. NORMATIVA BÁSICA ESTATAL SOBRE ALTERACIÓNS DE TERMOS MUNICIPAIS, EN PARTICULAR AS FUSIÓNS DE MUNICIPIOS....	112
---	------------

2.1. A Constitución española de 1978: a repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas. O alcance da garantía institucional da autonomía local	112
---	-----

2.2. A regulación básica da Administración local	114
--	-----

2.3. O impacto da Lei 27/2013, de racionalización e sostibilidade da Administración local: a aposta polo fomento estatal das fusións municipais	116
---	-----

3. NORMATIVA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA SOBRE A PLANTA MUNICIPAL	118
--	------------

3.1. Bases constitucionais, estatais e estatutarias	118
---	-----

3.2. A Lei de Administración local de Galicia e as alteracións dos termos municipais	119
--	-----

4. O RÉXIME XURÍDICO VIXENTE SOBRE A FUSIÓN DE MUNICIPIOS	120
--	------------

4.1. A regulación básica estatal	120
----------------------------------	-----

4.2. A interpretación do Tribunal Constitucional sobre a distribución de competencias en materia de planta local. A STC 41/2016, do 3 de marzo	126
--	-----

4.3. A regulación da fusión de municipios na Lei de Administración local de Galicia	128
---	-----

4.3.1. O artigo 13 da Lral reformado pola Lei 13/2015	128
---	-----

4.3.2. Requisitos e condicións para a fusión de municipios na Lalsa.....	130
4.3.3. O suposto da incorporación de municipios limítrofes.....	131
4.3.4. Procedemento administrativo para a alteración de termos municipais. En particular, sobre a fusión de municipios.....	132

4.4. Un posible modelo de expediente administrativo para a fusión de municipios e do contido do informe motivado do convenio de fusión.....	137
---	-----

5. OUTRAS SOLUCIÓNS XURÍDICAS ALTERNATIVAS Á FUSIÓN DE MUNICIPIOS..... 140

5.1. Instrumentos de colaboración e cooperación interadministrativa	140
---	-----

5.2. A diversificación xurídica dos municipios ante o reto demográfico: cara ao «Estatuto básico dos pequenos municipios».....	142
--	-----

CAPÍTULO 4. MARCO ECONÓMICO: CONVENIENCIA DOS PROCESOS DE FUSIÓN DESDE A PERSPECTIVA ECONÓMICA 146

1. OS PROCESOS DE AGREGACIÓN MUNICIPAL DESDE A PERSPECTIVA DA FACENDA PÚBLICA147

1.1. O federalismo fiscal e os procesos de fusións municipais.....	147
1.2. Eficiencia económica e política	149

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN FUSIÓN MUNCIPALIS154

2.1. Consideracións previas	154
2.2. Os procesos de fusións na UE.....	156
2.2.1. Suecia	156
2.2.2. Noruega	156
2.2.3. Dinamarca	157
2.2.4. Alemaña	157
2.2.5. Bélxica	158
2.2.6. Austria.....	158
2.2.7. Reino Unido	158
2.2.8. Grecia.....	158
2.2.9. Portugal	158
2.2.10. Italia.....	159

2.2.11. Holanda.....	159
2.2.12. Os que non optaron polas fusións.....	159
2.3. Aplicación para Galicia	161

3. A PLANTA LOCAL EN GALICIA: PERSPECTIVA ECONÓMICA. ESTUDO COMPARATIVO DOS ORZAMENTOS DE INGRESOS E GASTOS DOS CONCELLOS EN GALICIA E ESPAÑA EN FUNCIÓN DO NÚMERO DE HABITANTES E A SÚA IMPLICACIÓN EN MATERIA DE FUSIÓN..... 163

3.1. Consideracións iniciais	163
3.2. Análise desde a perspectiva do gasto	165
3.3. Análise desde a perspectiva dos ingresos	183
3.4. Resumo de resultados	198

4. ALTERNATIVAS AOS PROCESOS DE FUSIÓN DESDE A PERSPECTIVA ECONÓMICA.. 204

4.1. Valoracións iniciais.....	204
4.2. As mancomunidades de municipios.....	205
4.3. As áreas metropolitanas	206
4.4. Os consorcios.....	207
4.5. Avaliación dos resultados	208

CAPÍTULO 5. MARCO SOCIOLÓXICO: A OPINIÓN DA POBOACIÓN LOCAL FRONTE AOS PROCESOS DE FUSIÓN 210

1. A PLANTA MUNICIPAL EN GALICIA. ENQUISA Á CIDADANÍA GALEGA 211

1.1. Características da enquisa.....	211
1.1.1. Obxectivos	211
1.1.2. Ficha técnica resumida.....	211
1.1.3. Control de calidade	212
1.2. Diagnóstico da situación municipal.....	213
1.2.1. Interese polas cuestións municipais	214
1.2.2. A que se dedican os concellos	215
1.3. Identidades.....	216
1.3.1. Proximidade das administracións	216
1.3.2. Identidades territoriais	217
1.4. Alternativas	220

1.4.1. Reducir o número de concellos, incrementando o seu tamaño.....	220
1.4.2. Preferencias polas alternativas de mellora	223
1.4.3. Alternativas de remodelación da planta municipal.....	224
1.5 Implicacións das fusións.....	230
1.5.1. Implicacións.....	230
1.5.2. Predisposición á fusión do seu concello	232
1.6. Índice de predisposición	235
1.7. Municipios fusionados	237

2. ANÁLISE CUALITATIVA: OS DISCURSOS ARREDOR DA REFORMA DA PLANTA MUNICIPAL GALEGA 238

2.1. Metodoloxía: entrevistas semiestruturadas.....	238
2.1.1. Obxectivo	238
2.1.2. Cuestionario	239
2.1.3. Procedemento de mostraxe.....	239
2.1.4. Dirección, deseño e traballo de campo	240
2.1.5. Protocolos	240
2.1.6. Análise.....	240
2.2. As narrativas	242
2.3. O diagnóstico	243
2.4. As alternativas	247
2.4.1. As lóxicas.....	247
2.4.2. As alternativas mencionadas.....	249
2.4.3. Dendrograma de lóxicas.....	256
2.5. Implicacións.....	257
2.6. Principais conclusións.....	259

CAPÍTULO 6. ANÁLISE DOS PROCESOS DE FUSIÓN EN GALICIA (OZA-CESURAS E CERDEDO-COTOBADÉ) E SIMULACIÓN DOUTROS PROCESOS DE REORDENACIÓN MUNICIPAL 262

1. ANÁLISE DE CASOS DE FUSIÓN EN GALICIA: OZA-CESURAS E CERDEDO-COTOBADÉ.....	263
---	-----

1.1. A fusión dos concellos de Oza dos Ríos-Cesuras.....	264
--	-----

1.2. A fusión de Cerdedo-Cotobade	277
---	-----

2. SIMULACIÓNS DOUTROS PROCESOS DE REORDENACIÓN MUNICIPAL..... 288

2.1. A fusión dos concellos de Santiago de Compostela e Teo.....	290
--	-----

2.2. A fusión dos concellos de Noia e Lousame.....	296
--	-----

2.3. A fusión dos concellos de Sanxenxo e Meaño	302
---	-----

2.4. A fusión dos concellos de Alfoz e O Valadouro.....	308
---	-----

2.5. A fusión dos concellos do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín.....	313
--	-----

2.6. A fusión dos concellos da comarca do Deza	319
--	-----

2.7. A fusión de Lalín-Rodeiro-Dozón.....	324
---	-----

CAPÍTULO 7. MARCO PROPOSITIVO: PROPOSTAS DE ACTUACIÓN PARA INCENTIVAR OS PROCESOS DE REDIMENSIONAMENTO DA PLANTA LOCAL GALEGA 330

BIBLIOGRAFÍA 338

NORMATIVA 354

ANEXO A: ÁREAS DE GASTO 360

ANEXO B: CUESTIONARIO 366



ABREVIACIONES

- **ACP:** análise de compoñentes principais
- **art.:** artigo
- **BNG:** Bloque Nacionalista Galego
- **CE:** Constitución española
- **EPIC:** entidades de cooperación inter-municipais francesas
- **IAE:** imposto sobre actividades económicas
- **IBI:** imposto de bens inmobles
- **ICIO:** imposto sobre construcións, instalacións e obras
- **IGE:** Instituto Galego de Estatística
- **IIVTNU:** imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana
- **INE:** Instituto Nacional de Estatística
- **Interreg:** Programa de cooperación territorial europea
- **IRPF:** imposto sobre a renda das persoas físicas
- **IVTM:** imposto sobre vehículos de tracción mecánica
- **Lalga:** Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia
- **LAMV:** Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo
- **LEADER:** Iniciativa europea de desenvolvemento rural
- **LRBRL:** Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local
- **LRFL:** Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais
- **LRSAL:** Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local
- **LRXSP:** Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público
- **MAS:** mostraxe aleatoria simple
- **PBIM:** produto interior bruto municipal
- **PDC:** Plan de desenvolvemento comarcal
- **PIB:** produto interior bruto
- **PIE:** participación nos ingresos do Estado
- **PP:** Partido Popular
- **Proder:** Programa europeo de desenvolvemento rural que aplica medidas de desenvolvemento endógeno en España
- **PSOE:** Partido Socialista Obreiro Español
- **PXOU:** Plan xeral de ordenación urbana
- **RDL:** Real decreto legislativo
- **RDPT:** Real decreto 1690/1986, do 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais
- **RSU:** residuos sólidos urbanos
- **STC:** Sentenza do Tribunal Constitucional
- **TIC:** tecnoloxías da información e a comunicación
- **TRRL:** Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local
- **UE:** Unión Europea



PRÓLOGO 1

O Goberno galego leva máis de dez anos traballando na procura de solucións reais que lles permitan ás entidades locais seguir prestando servizos que melloren as condicións de vida da cidadanía, fomentando a xestión compartida na prestación de servizos públicos e apoiando os procesos de fusión voluntaria de concellos.

Desde Galicia faise unha aposta decidida pola cooperación intermunicipal, impulsando unha xestión eficaz dos recursos dos concellos co obxecto de garantir servizos de calidade á poboación.

As medidas adoptadas teñen como finalidade acadar unha maior eficacia na provisións de bens e servizos públicos, xerar economías de escala e incrementar a calidade das prestacións. Xorden no contexto dunha das maiores crises económica e financeira que afectou todos os territorios, e tamén as entidades locais. Cómpre lembrar que a propia Lei de bases de réxime local, tras a súa modificación, coa nova Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, tamén introduce medidas a prol das fusións voluntarias.

Neste tempo, concluíronse con éxito dous procesos de fusión voluntaria que deron lugar aos concellos de Oza-Cesuras no ano 2013 e de Cerdedo-Cotobade no ano 2016, polo que Galicia é un referente nacional nesta materia, así como noutras medidas de xestión compartida. Trátase de medidas que non son específicas nin conxunturais, senón que se estableceron con carácter xeral e estrutural. Todas elas demostráronse eficaces para cumprir co seu obxectivo: que os concellos do rural galego contén cun mellor financiamento.

Con este estudo, impulsado pola Xunta de Galicia en colaboración coa Fundación Juana de Vega e as tres universidades galegas, detémonos para poder seguir avanzando polo camiño correcto. Era necesaria unha análise e diagnose da configuración do mapa municipal desde distintos ámbitos: o histórico, o económico, o político e representativo, o administrativo e o sociolóxico (a identidade municipal, o sentir da veciñanza).

Todos eles determinan a actual configuración do noso mapa, polo que calquera proposta de racionalización da planta municipal debe ter en conta estas distintas perspectivas para superar as dificultades que xorden nos procesos de racionalización.

Tamén é esencial un labor didáctico, que é outra das pretensións coas que nace este estudo. Son moitos os prexuízos que se superan con datos, e é necesario dar a coñecer as vantaxes que estes procesos levan consigo.

A Xunta confía no municipalismo galego e aspira a que sexan os propios concellos, de maneira voluntaria, os que decidan as situacións máis propicias para completar con éxito as fórmulas de asociacionismo municipal.

Aínda que non son a solución definitiva á crise demográfica do rural galego, os procesos de fusión voluntaria e outras fórmulas de colaboración municipal supoñen importantes pasos na boa dirección para atopar as vías de solución a un problema tan complexo como o do avellentamento e o despoboamento que afecta a nosa comunidade.

En definitiva, debemos facer un esforzo por modificar progresivamente a planta local galega para acadar concellos máis sostibles e menos dependentes en termos financeiros.

Diego Calvo Pouso

Conselleiro de Presidencia, Xustiza e Deportes

Xunta de Galicia



PRÓLOGO 2

O tamaño e a dimensión dos concellos está directamente relacionada coa súa capacidade económica e, por tanto, coa capacidade de prestar servizos de calidade á cidadanía, e de desenvolver as competencias que teñen atribuídas por lei.

Non é a nosa comunidade autónoma a máis fragmentada do Estado español. Galicia, con 313 concellos, está moi lonxe da situación doutras comunidades como Castilla y León con 2 248, Cataluña con 947 municipios ou Andalucía con 785; pero aínda así, a configuración da planta municipal galega, caracterizada pola dispersión e o despoboamento, demanda a procura de solucións aos problemas dos pequenos concellos nos que predomina a insuficiencia de recursos económicos, persoais e funcionais, así como a dificultade para asumir as competencias que lles son propias e para atender os servizos doutras administracións territoriais.

O despoboamento no rural está relacionado coa busca de máis e mellores servizos públicos vinculados coa sanidade, co ensino, cos servizos sociais, co apoio á infancia e aos maiores, coa promoción do emprego, coas comunicacións e co acceso a novas tecnoloxías. Por isto, o Goberno galego leva anos apostando pola xestión compartida de servizos e polas fusións municipais como mecanismo de xestión eficaz e eficiente dos recursos locais.

No marco desta política de loita contra o fraccionamento municipal e o inframunicipalismo realizouse, en colaboración coa Fundación Juana de Vega e as tres universidades galegas, este interesante estudo sobre o mapa de Galicia, as fusións e outras formas de colaboración. Este estudo multidisciplinar analiza a viabilidade económica, social e política de impulsar novos procesos de fusión en Galicia, así como outros procedementos de redimensionamento da planta local, propoñendo diversas alternativas ou modelos tendentes a racionalizar a planta municipal galega.

Os primeiros capítulos analizan o marco político-administrativo e xeográfico do noso mapa municipal. A orixe da actual división municipal coincide co tempo no que Domingo Fontán percorría as nosas terras para elaborar a *Carta geométrica de Galicia*, levantada entre 1817 e 1834. Desde o século XIX ata a actualidade, a planta municipal rexistrou continuas variacións entre as que cómpre salientar as catro alteracións acontecidas nos últimos trinta anos: por unha banda, Burela e a Illa de Arousa segréganse dos concellos de Cervo e Vilanova de Arousa, respectivamente, e por outra, prodúcense as fusións dos concellos de Oza-Cesuras e Cerdedo Cotobade.

O resultado dos avatares históricos son os nosos 313 concellos con realidades moi diversas: municipios como Negueira de Muñiz, de menos de 250 habitantes, e cidades como Vigo, con case 300 000; concellos pouco poboados cunha grande extensión, fronte a comarcas nas que proliferan as entidades locais densamente poboadas; concellos do litoral das provincias da Coruña e de Pontevedra, fronte aos concellos do interior de Lugo e Ourense, nos que o éxodo rural e a regresión demográfica son constantes.

O capítulo terceiro céntrase na análise do marco xurídico das fusións e doutros mecanismos de colaboración e cooperación municipal. Nel faise un estudo histórico-normativo das fusións e das características do actual réxime xurídico bifronte, resultante da distribución constitucional de competencias, no que a lexislación básica, modificada de xeito substancial no referente ás fusións coa Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local, marca unha nova era que aposta polo fomento das fusións municipais baixo o prisma do principio de estabilidade orzamentaria. Nesta parte do estudo analízase a normativa galega que desenvolve as bases estatais en materia de alteración dos termos municipais cunha regulación exhaustiva do procedemento que seguir.

Especialmente didáctico resulta o capítulo dedicado ao marco económico, que comeza cunha análise da experiencia comparada da que se extraen unha serie de recomendacións trasladables aos procesos de fusión do noso país.

En conformidade cos datos económicos, os concellos de menor poboación fan un maior esforzo, os seus habitantes sofren unha maior presión fiscal, e prestan menos servizos. Conforme aumenta a poboación do municipio, o custo medio do servizo por habitante, a presión fiscal per cápita e as transferencias correntes e de capital redúcense, polo que, á medida que medra a poboación, constátase que os concellos son máis autónomos e eficaces.

O estudo económico abrangue a análise dos procesos de fusión galegos dos que resultaron os concellos de Oza-Cesuras e Cerdedo-Cotobade. En ambos os casos, os municipios resultantes superan os 5 000 habitantes. Da análise dos indicadores económicos destes dous procesos despréndese unha notable mellora da situación de partida, cun incremento significativo dos ingresos non financeiros e unha importante baixada dos tipos impositivos, mellorando a capacidade de financiamento e a débeda viva. A situación económica resultante fai posible a prestación de novos e mellores servizos. Tamén neste estudo se recollen unha serie de simulacións teóricas sobre potenciais fusións en Galicia, coa análise de varias hipóteses con resultados moi heteroxéneos que pretenden recoller distintas casuísticas.

Outro dos eixes deste documento é a análise sociolóxica. As entrevistas realizadas no marco deste estudo ao conxunto da poboación reflicten unha aposta maioritaria en favor das fusións voluntarias e doutras formas de cooperación municipal para superar os problemas derivados da pequena dimensión dos concellos e mellorar a calidade dos servizos.

Deste estudo despréndese que as fusións non son a única solución, senón que existen outros mecanismos que contribúen á mellora da xestión municipal, á sostibilidade económica dos concellos galegos e a tratar de garantir a igualdade de todos os veciños con independencia do concello ao que pertencen. A cooperación supramunicipal na prestación dos servizos locais é unha fórmula de éxito contrastada na experiencia galega e comparada.

Este debate segue sendo unha necesidade e unha demanda social co obxectivo de lograr a mellora da calidade dos servizos de proximidade que a Administración local, como administración máis próxima, lle ofrece á súa veciñanza.

Natalia Prieto Viso

Directora xeral de Administración Local

Xunta de Galicia



INTRODUCCIÓN

O mapa político-administrativo local de Galicia data de comezos do século XIX e na actualidade semella pouco axeitado para dar resposta aos cambios experimentados desde aquela. Por un lado, produciuse un proceso de urbanización que concentrou a poboación e a actividade económica nas cidades e nas áreas periurbanas. Por outro, o rural iniciou unha etapa de declive demográfico acusado, caracterizada polo avellentamento e o despoboamento, que xerou nestes territorios dificultades para a cobertura e a prestación de servizos por parte da Administración local, motivadas polo deficiente financiamento derivado desa perda de poboación e da falta de desenvolvemento no territorio de actividades económicas e residenciais ou de calquera outra iniciativa xeradora de taxas e impostos.

Aínda que a situación económica da Comunidade é satisfactoria en termos xerais, resulta indubidable que a división municipal herdada quedou obsoleta. Nin serve para corrixir o despoboamento de amplas áreas do interior, nin dá resposta aos novos retos da urbanización. Así, a inexistencia de economías de escala na meirande parte do territorio invita a repensar o modelo de planta municipal nun contexto no que máis de 250 concellos dos 313 de Galicia están por debaixo dos 10 000 habitantes.

Por outra banda, a configuración do territorio galego, co seu elevado índice de dispersión —que recolle a metade das entidades singulares existentes en todo o Estado—, e a convivencia de figuras como as entidades menores, mancomunidades, áreas metropolitanas, parroquias e comarcas, entre outras, funcionan como un complexo enmarañado e desordenado que, entre outras cuestións, contribuíu á xeración de identidades que marcan a cultura e a idiosincrasia da Galicia contemporánea.

Nesta realidade complexa é na que se enmarca este traballo técnico e académico, que foi desenvolvido por persoal docente e investigador das tres universidades galegas baixo a coordinación da Fundación Juana de Vega, en virtude dun convenio de colaboración asinado coa Vicepresidencia Primeira e Consellería de Presidencia, Xustiza e Turismo da Xunta de Galicia. Nel faise unha completa análise do mapa municipal galego estruturado en seis capítulos máis un capítulo final con propostas para incentivar os procesos de agrupación ou agregación municipal.

No primeiro capítulo, relativo ao marco político, analízase de maneira detallada a organización político-administrativa de base local en Europa, España e Galicia e a consolidación que se produciu no século XIX, así como os cambios acontecidos ao longo dese século e tamén do século XX, especialmente os procesos de absorcións municipais que se deron desde as cidades e os de segregación, que tamén houbo. Nesta parte tamén se estuda o aumento das propostas de reforma que se produciron no século XXI a raíz da crise económica derivada da burbulla inmobiliaria, que afectou as políticas públicas e que estableceu como ámbitos potenciais de actuación, entre outros, o de redimensionar as estruturas administrativas e, especialmente, a conveniencia de reformar a planta municipal, coa consecuente redución do número de municipios.

O segundo capítulo céntrase na análise da planta municipal desde a perspectiva xeográfica e demográfica. Nel estúdanse as transformacións que se produciron no mapa municipal europeo, español e galego e as súas diferentes dinámicas de evolución. Faise tamén unha análise da dimensión dos concellos no contexto europeo e acredítase a existencia de grandes contrastes internos dentro de España. Finaliza esta segunda parte cun estudo doutras formas de cooperación municipal desde a perspectiva xeográfica, concretamente das comarcas, das mancomunidades, dos consorcios e das áreas metropolitanas.

O terceiro está dedicado á parte xurídica, na que se fai unha breve referencia histórico-normativa sobre os procesos de fusión municipais, analízase a normativa básica estatal sobre a alteración dos termos municipais, centrándose particularmente no que atinxe á regulación dos procesos de fusión municipal, e tamén se fai un repaso da normativa autonómica articulada a través da Lei de Administración local de Galicia. Remata o capítulo abordando outras solucións xurídicas alternativas á fusión de municipios, en liña co estudado no segundo bloque relativo ao marco xeográfico e demográfico.

O cuarto capítulo trata os procesos de agregación municipal desde a perspectiva económica, particularmente desde a facenda pública. Nel faise unha análise das experiencias internacionais en fusións municipais e daqueles aspectos que, baseados nesa experiencia, poderían resultar de interese para Galicia. Unha parte importante deste bloque é a dedicada ao estudo comparativo dos orzamentos de ingresos e gastos liquidados dos concellos en Galicia e España en función do número de habitantes, e a implicación que isto ten nos procesos de fusión municipal. Finalmente, remata o capítulo, en liña cos anteriores, cun estudo desde o punto de vista económico das alternativas aos procesos de fusión, particularmente das mancomunidades intermunicipais, das áreas metropolitanas e dos consorcios.

O quinto capítulo recolle os resultados da enquisa realizada á cidadanía galega deseñada para que as inferencias fosen representativas, tanto no que se refire a variables sociodemográficas como no que atinxe aos diferentes territorios urbanos e rurais. O obxectivo xeral da enquisa era o de coñecer a opinión da cidadanía sobre as fusións municipais e outras alternativas de adaptación da planta local e, para iso, centrouse en catro obxectivos específicos. O primeiro, coñecer cal é o diagnóstico que a cidadanía fai da situación actual dos concellos; o segundo, detectar o sentimento identitario con respecto ás diferentes entidades territoriais; o terceiro, coñecer a valoración da poboación respecto das diferentes alternativas ao mapa municipal actual, e o cuarto, coñecer a opinión da cidadanía sobre as implicacións que tería cambiar o mapa municipal. Esta enquisa foi completada con entrevistas semiestruturadas a vinte e oito persoas representantes da área política (alcaldes/as, concelleiros/as e outros representantes políticos), a persoal técnico (secretarios dos concellos, interventores e outras figuras técnicas ligadas á Administración local) e a outros grupos sociais (empresarios, profesionais, profesores, gandeiros, representantes dos traballos...). O seu obxectivo era detectar as lóxicas e as narrativas dos entrevistados como sustento da súa opinión respecto da reforma da planta municipal. As preguntas formuláronse de acordo cos mesmos obxectivos que perseguía a enquisa realizada ao conxunto da cidadanía galega.

O sexto capítulo ten dúas partes. Na primeira abórdanse, desde unha perspectiva económica, os resultados da fusión dos concellos de Oza-Cesuras e de Cerdedo-Cotobade, os dous únicos casos de fusión de concellos en España nas tres últimas décadas, sen contar o actual proceso de fusión de Don Benito e de Villanueva de la Serena en Extremadura. Na segunda parte do capítulo estúdanse, tamén desde a perspectiva económica, outras posibles agrupacións municipais, concretamente a dos concellos de Santiago de Compostela e Teo, Noia e Lousame, Sanxenxo e Meaño, Alfoz e O Valadouro, O Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín, os municipios da comarca do Deza (Lalín, Silleda, Vila de Cruces, Rodeiro, Agolada e Dozón) e, finalmente, o caso de Lalín, Rodeiro e Dozón. O obxectivo desta segunda parte é avaliar o impacto económico mínimo que tería a agrupación ou fusión para os concellos sobre os que se fai esta simulación.

Este traballo remata con catorce propostas que pretenden incentivar os procesos de remodelación da planta municipal galega orientados a aumentar o tamaño dos concellos. As propostas formuladas resultan das conclusións que se tiran dos seis capítulos anteriores e están orientadas fundamentalmente a realizar reformas lexislativas que faciliten os procesos de agregación municipal, a mellorar os incentivos financeiros e fiscais para incentivalos, a xerar coñecemento técnico e científico para dotar de rigor o debate ao redor das fusiós municipais, a mellorar a comunicación e a participación cidadá, e a establecer unha folla de ruta para promover procesos de agrupación municipal progresivos e por chanzos no marco dunha reflexión xeral e conxunta sobre a reforma integral da Administración local de Galicia.



CAPÍTULO 1

MARCO POLÍTICO

1. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE BASE LOCAL EN EUROPA, ESPAÑA E GALICIA

A Administración local é, por definición, a autoridade máis próxima ao cidadán e a que presta, por tanto, os servizos máis básicos. Para o correcto exercicio das súas competencias conta cuns órganos de goberno, as corporacións locais, que están formadas por representantes democraticamente elixidos polos habitantes da localidade. Dentro do contexto europeo, a autonomía da Administración local vén amparada pola Carta Europea de Autonomía Local, que recolle «o dereito e a capacidade efectiva das corporacións locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, (...) baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes» (art. 3).

En España, o nivel local queda perfectamente definido nos artigos 140, 141 e 142 da Constitución española de 1978. O nivel local constitúeno os concellos, provincias, illas e outras «agrupacións de concellos diferentes da provincia». Neste sentido, o artigo 140 da Constitución española vén a garantir a autonomía dos concellos, mentres que o artigo 141 fai o seu coas provincias. No caso do artigo 142, este asegura que as facendas locais contén cos medios suficientes para desenvolveren as funcións que unha futura lei lles atribúa. Neste sentido, o mesmo precepto constitucional considera que as corporacións locais funcionen, por unha banda, con tributos propios e, por outra, coa parte correspondente emanada do Estado e das comunidades autónomas.

No caso de Galicia, o amparo dos concellos e das provincias tamén se reflicte no seu Estatuto de Autonomía de 1981. Ademais, cabe sinalar que o texto estatutario, no seu artigo 40, considera que se pode recoñecer como entidade local con personalidade xurídica propia a comarca, a parroquia e outras «agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos». Para o desenvolvemento destas outras demarcacións territoriais, caso da comarca ou da parroquia, faise precisa unha lei do Parlamento galego que as regule.

Con todo, os preceptos constitucionais non especifican os intereses da Administración local. Así, a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL) fixa os servizos mínimos obrigatorios dos distintos municipios en función do seu volume demográfico (art. 26 LRBRL). Os limiares quedan expresados da seguinte maneira: menos de 5 000 habitantes, entre 5 000 e 20 000, entre 20 000 e 50 000 e máis de 50 000. Deste xeito, os concellos con maior volume de poboación están chamados a exercer máis competencias que os de menor poboación. A LRBRL tamén especifica que nos concellos con poboación inferior aos 20 000 habitantes sexa a deputación provincial —ou entidade equivalente— a que asegure a prestación dos servizos mínimos.

Na actualidade, España conta con 8 131 concellos. Esta «unidade territorial elemental», en palabras de Burgueño e Guerrero (2014), forma un mapa excesivamente heteroxéneo, irregular e fragmentado, o que vén a dificultar a lectura e a análise comparativa. O complexo mapa municipal español é o resultado da diversidade constitutiva de España e da súa evolución histórica ao longo de

various séculos. Burgueño e Guerrero (2014) identifican cinco mapas municipais constitucionais que se foron sucedendo en España desde 1812. Estes mapas teñen que ver cos principais cambios sobre a organización da Administración local acontecidos en España.

→ **Primeiro mapa municipal.** Xurdido ao amparo da Constitución de Cádiz, nos períodos 1812-1814 e 1820-1823. A lexislación facilitou unha división municipal excesivamente fragmentada xa que, aínda que só as localidades que chegasen aos 1 000 habitantes podían ter un concello propio, non se impediu que se puidesen formar concellos naquelas outras que non alcanzasen esta cifra (Burgueño & Guerrero, 2014).

.....

→ **Segundo mapa municipal.** Elaborado na etapa da primeira guerra carlista, deu como resultado un mapa municipal tamén bastante fragmentado (Burgueño & Guerrero, 2014). En boa parte de España reinstauráronse os concellos da etapa anterior, agás en Galicia, onde se elaborou unha nova planta municipal a través da agregación de parroquias, o que permitiu uns concellos relativamente máis grandes. En 1842, o número de concellos estaría arredor dos 11 300, o máximo da historia contemporánea.

.....

→ **Terceiro mapa municipal.** A Lei de organización e atribucións dos concellos do 8 de xaneiro de 1845, no seu artigo 70, obrigaba a suprimir os concellos que non chegasen a 30 veciños (no sentido de cabeza de familia, polo que equivalería a uns 150 habitantes). Así, entre os censos de 1842 e 1857 deuse a maior diminución no número de concellos da historia do municipalismo constitucional, coa supresión de 1 916 municipios (Burgueño & Guerrero, 2014). As provincias máis afectadas foron as dos Pireneos e as da Meseta norte, mentres que a incidencia foi nula nas provincias galegas. No censo de 1857, considerado como o primeiro censo moderno, o número de concellos era de 9 342.

.....

→ **Cuarto mapa municipal.** Impulsado durante os últimos anos do franquismo e os primeiros anos da transición. Algunhas provincias desenvolveron unha política de fusión municipal que levou ao mínimo histórico de 8 020 concellos en 1980. Esta medida afectou principalmente as provincias castelás do Sistema Ibérico, entre as que Soria resultou a máis afectada (perdeu 162 concellos). Burgueño e Guerrero (2014) falan de «exemplos extremos» para referirse a algúns dos novos concellos, como San Esteban de Gormaz (Soria) ou Sigüenza (Guadalajara), ambos resultantes da incorporación de 17 antigos concellos.

.....

→ **Quinto mapa municipal.** A democracia implicou o fortalecemento das identidades locais e do seu autogoberno, o que levou a unha nova etapa, aínda que moderada, de segregacións (García Álvarez, 2004). Entre 1977 e 2012 creáronse 114 novos concellos, primeiro polo Goberno central e logo polas respectivas comunidades autónomas. Estes novos concellos respondían a diversas tendencias: xa foran concello con anterioridade ás reformas da etapa anterior, eran novas localidades turísticas, constituían cidades de nova creación, tiñan que ver con crecementsos

residenciais en áreas metropolitanas, correspondíanse con núcleos xeograficamente illados da súa matriz etc. (Font & Tort, 1997). Porén, esta tendencia segregacionista diminuíu nos últimos anos polas limitacións da lexislación local autonómica.

.....

Detrás do fragmentado mapa municipal español está o modelo francés de réxime local. España seguiu este modelo mediante a materialización da idea de que cada núcleo de poboación debía contar co seu propio concello. Ademais, o modelo francés de Administración local tamén foi o usado á hora da creación das provincias, atribuídas a Javier de Burgos en 1833, e que equivalerían aos departamentos franceses (Burgueño, 2011). Hoxe en día, dentro do contexto da Unión Europea (UE), a cifra de concellos de España é alta, tan só superada por Alemaña e Francia. Porén, ambos os países europeos seguiron camiños distintos na estruturación da súa planta municipal actual (Izu, 2011).

Francia conta na actualidade con 34 970 concellos, o que a sitúa como o país da Unión Europea co maior número destas administracións. Boa parte dos concellos franceses contan cunha superficie e poboación moi reducida, o que levou a que durante a segunda metade do século XX fosen varias as leis aprobadas encamiñadas a promover a fusión voluntaria a través de incentivos financeiros (Rodríguez González, 2006). É o caso da coñecida como Lei Marcellin, que fomentaba as fusións e/ou unións entre concellos e que estivo detrás dunhas 800 fusións municipais. Porén, a posterior redución de incentivos económicos levou a que boa parte dos novos concellos froito da fusión desfíxesen o camiño andado e se volvesen segregar.

Ante a complexidade de levar adiante fusións municipais pola resistencia dos propios concellos franceses, renunciouse a reestruturar a planta local e optouse por implantar fórmulas de cooperación para a prestación e xestión conxunta de servizos (Rodríguez González, 2006). Así, desde a década de 1980 fomentouse a vía da cooperación e coordinación de servizos a través de formas voluntarias de asociación. As novas estruturas que se crearon recibiron o nome de *syndicat de communes* e son o equivalente das mancomunidades españolas. Porén, estes novos órganos respondían só de xeito parcial ás necesidades da Administración local.

No caso de Alemaña, o país conta na actualidade con 11 087 concellos. Ao contrario do acontecido en Francia ou España, aquí deuse desde a segunda metade do século XX unha forte redución do número de municipios, de case o 70 %, aínda que lle afectou só a Alemaña Occidental (Rodríguez González, 2006). Esta redución veu motivada por dous elementos: por unha banda, pola incapacidade dos concellos máis pequenos e rurais para prestaren os servizos básicos e, por outra, polo desbordamento da rede urbana, que superou os límites municipais históricos e levou á captura de concellos periféricos. O obxectivo era conseguir uns entes de dimensións territoriais e demográficas adecuadas para o correcto desenvolvemento das súas competencias.

A reestruturación da planta local alemá, que deu como resultado uns concellos de maior superficie e poboación, implicou tamén que as unidades territoriais puidesen desenvolver un maior ámbito de competencias (Rodríguez González, 2006). Deste xeito, desde os Länder foron transferidas numerosas competencias que pasaron a ser exercidas polos novos concellos. Porén, a nova planta municipal tamén foi obxecto de críticas a causa da perda de representatividade local e o afastamento entre a administración e a cidadanía (Izu, 2011). Esta circunstancia levou a que algunhas rexións de Alemaña creasen uns «concellos de segundo nivel» ou rectificasen algunhas das fusións para solucionar certos problemas deste tipo.

No caso de España, hai consenso en sinalar as disfuncións do mapa municipal español pola súa reducida dimensión territorial e demográfica (Burgueño, 2001; García Álvarez, 2004; Burgueño & Guerrero, 2014; Membrado, 2016). Segundo datos do INE, dos 8 131 concellos que hai en España, 5 002 teñen menos de 1 000 habitantes, cifra que ascende aos 6 827 se poñemos o limiar nos 5 000 habitantes. Esta situación leva a falar dun alto número de concellos que non contan coa capacidade necesaria para xestionar as súas competencias e cubrir as necesidades da poboación. Neste contexto, Burgueño e Guerrero (2014) e Membrado (2016) animan a deixar de ver o mapa municipal como unha realidade dada e ser capaces de facer propostas de racionalización mediante a aplicación de distintos tipos de reforma.

Ante a potencial controversia que xeraría a redución da planta municipal, as comunidades autónomas optaron por responder aos problemas de disfunción municipal a través de formas moderadas, como a constitución de comarcas, mancomunidades ou outras formas de asociación intermunicipal, e os incentivos á fusión voluntaria ou a introdución de criterios restritivos á hora de crear novos concellos —mínimo de 5 000 habitantes no caso de Galicia— (García Álvarez, 2004; Rodríguez González, 2004b; Rodríguez González, 2006; Riera, Haas, Amer, & Vilaplana, 2005). Deste xeito, igual que no modelo francés de Administración local, en España seguiuuse maiormente a vía do asociacionismo de concellos para facerlles fronte ás eivas do mapa municipal.

No caso español, as «asociacións» de concellos veñen de antigo, o que vén a mostrar que xa desde os seus inicios estaban presentes as limitacións municipais na xestión das súas competencias. O camiño foi aberto pola Lei municipal de 1870, que permitía a creación de «asociacións» de carácter voluntario para xestionar de xeito conxunto determinados servizos. Logo, en 1924, a través do Estatuto Municipal, recoñecéronse estas «asociacións» como entidades locais e déuselles por vez primeira a denominación de «mancomunidades» (Izu, 2011). Máis recentemente, a LRBRL de 1985 estableceu que a competencia da regulación destas «asociacións» estivese en mans das comunidades autónomas. Na actualidade, segundo fontes do Ministerio de Política Territorial (2022), España conta con 1 018 mancomunidades de concellos (que agrupan a 6 190 concellos), 81 comarcas e tres áreas metropolitanas.

Con todo, estas fórmulas de «asociación» non poñen fin aos problemas dos pequenos municipios. O baixo número de habitantes de boa parte dos concellos españois considérase un problema, entre outros argumentos, porque limita a capacidade recadadora e a prestación eficaz dos servizos, reduce o poder de negociación política, aumenta a influencia potencial de grupos con intereses particulares e mecanismos caciquís, leva os concellos ao endebedamento e a seren dependentes doutras administracións etc. (Burgueño, 2001; García Álvarez, 2004). Ademais, a actual planta municipal tamén suma outros problemas, como son a presenza de enclaves, as eivas dos límites municipais sobre o continuo urbano, a existencia de núcleos con personalidade propia que están divididos entre varios termos municipais, asentamentos de poboación que crecen desbordando os límites municipais, núcleos que están máis próximos a outras capitais municipais que á propia etc. (García Álvarez, 2004; Burgueño & Guerrero, 2014).

Entre as vantaxes que traerían uns concellos máis grandes está a garantía da continuidade na prestación de servizos e mesmo a posibilidade de aumentar a súa capacidade á hora de asumir servizos novos (Sosa Wagner, 1999). Ademais, un novo mapa municipal daría como resultado un territorio máis coherente, competitivo e mellor dotado de equipamentos e infraestruturas. A isto habería que sumar a súa maior autonomía á hora da toma de decisións e o feito de contar con máis persoal especializado (Burgueño, 2001). Ante a crítica de que a administración resultante se afastaría dos cidadáns, os académicos sinalan que os índices de democracia son maiores que con outras fórmulas de cooperación xa que, mentres que os órganos de goberno dos grandes concellos se seguen elixindo de xeito democrático —e mesmo se amplía a representación política—, nas mancomunidades faise por un sistema de elección de segundo grao.

Na busca dunha Administración local máis potente e eficaz, os expertos tamén demandan a necesidade dunha «política valente». Deste xeito, García Álvarez (2004, p. 20) entende que «a solución de moitos dos problemas do mapa municipal precisa (...) dunha política estrutural valente e consensuada que aplique a tesoura sobre as anacrónicas e incómodas coseduras do traxe municipal para axustalas ao corpo da sociedade actual, das súas realidades e necesidades cambiantes».

2. A CONSOLIDACIÓN NO SÉCULO XIX

A organización territorial do Antigo Réxime coincidía cunha proliferación confusa de autoridades da máis diversa especie, con funcións mal delimitadas e con divisións territoriais imprecisas e sobrepostas (Gallego, 1988; Fariña Jamardo, 1990). Non obedecían a unha ordenación administrativa, senón que respondían a situacións de pertenza que se adquirían por herdanzas, compras ou doazóns. A maior parte destas antigas xurisdicións estaba en posesión dun señor ou nobre ou de institucións de carácter eclesiástico. Os académicos falan de entre 500 e 600 xurisdicións en Galicia nos últimos anos do Antigo Réxime (Río Barja, 1990).

Porén, xa nesta etapa existían algúns exemplos de concellos preconstitucionais, que se poderían remontar incluso á Baixa Idade Media (González Mariñas & López Mira, 2004). Cabe sinalar que estes naceron como organización de determinadas comunidades fronte a poderes de tipo feudal e que a maior parte dos escasos concellos que funcionaron durante este tempo foron urbanos.

2.1. Os concellos constitucionais de 1812-1814

O xerme dos actuais concellos, tanto galegos como españois, ten a súa orixe na Constitución de 1812 ou de Cádiz. Xa no discurso preliminar do dito documento se sinalaba a necesidade de xeneralizar os concellos a todo o territorio español baixo regras uniformes. Os gobernantes buscaban unha superación das xurisdicións e coutos do Antigo Réxime, o que implicaba tamén a superación de privilexios, de desgoberno, de desigualdades e de falla de representatividade. Así mesmo, sinalábase que os seus membros foran elixidos de maneira popular e libre, como a única maneira de desempeñar dun xeito óptimo as súas funcións e obrigas (Fariña Jamardo, 1990). Os dous principios básicos eran a autonomía funcional e o autogoberno cidadán.

Neste sentido, o artigo 310 da Constitución gaditana establecía o seguinte: «poñerose concello nas localidades que non o teñan, e onde conveña que o haxa, non podendo deixar de habelo nos que por si mesmos ou coa súa comarca cheguen a mil almas, e tamén se lles sinalará termo correspondente». Porén, quizais para achegar una división municipal máis homoxénea e coordinada, o marco constitucional prevía que fosen as deputacións provinciais as encargadas de guiar e coidar o establecemento dos concellos onde correspondese.

A Constitución de 1812 tamén fixaba as que serían as liñas básicas de funcionamento nos concellos. Así, o artigo 309 determinaba que as corporacións municipais se compoñerían de «alcalde» (ou «alcaldes»), «rexedores» e «procurador síndico», nun número fixado con posterioridade, segundo o artigo 311, por unha lei estatal. O artigo 312 sinalaba que os cargos municipais serían nomeados por elección popular e que cesarían cando non tivesen o seu apoio, mentres que o artigo 313 dicía que as eleccións deberían celebrarse todos os meses de decembro de cada ano, momento no que se

reunirían os veciños para elixir un determinado número de «electores». Estes electores serían os que, segundo o artigo 314, nomearían a corporación municipal.

En relación con isto, o texto constitucional tamén prevía, no seu artigo 321, que os concellos terían competencias amplas —a diferenza da actual Constitución, que non as determina—, a saber: seguridade e orde pública; salubridade; administración e xestión dos fondos e arbitrios propios; recadación das contribucións; escolas primarias; hospitais, hospicios e establecementos de beneficencia; camiños, pontes e cárceres; agricultura, montes e plantíos en man común, e industria e comercio.

De xeito paralelo á Constitución, aprobouse o Decreto do 23 de maio de 1812, que viña a axilizar a creación dos concellos (González Mariñas & López Mira, 2004). Neste sentido, permitíase que calquera vila, polas súas particulares características ou porque a poboación así o consideraba, puidese reclamar ante a súa deputación a constitución dun concello propio, aínda que non chegase ás mil almas como se prevía na Constitución (Burgueño & Guerrero, 2014). Segundo Fariña Jamardo (1990), resulta evidente que boa parte destas disposicións, aínda que insuficientes, ían dirixidas á realidade de Galicia.

No caso galego, a constitución dos concellos foi encomendada á Deputación Provincial Única de Galicia (Fariña Jamardo, 1990). Este órgano afanouse en ditar disposicións, instrucións e circulares que axudasen e guiasen a constitución dos concellos. Entre as normas de maior significación que ditou este órgano estaba o respecto pola unidade parroquial. É dicir, a entidade territorial básica sobre a que se constituíron os novos concellos foi a parroquia. Deste xeito, estableceuse unha equivalencia entre o concepto *pueblo* «vila» —da lexislación estatal— e a «parroquia» —da realidade galega—.

As actuacións da Deputación Provincial Única de Galicia fixéronse necesarias non só pola resistencia ao cambio dun medio case enteiramente rural, senón tamén polas particulares características singulares da xeografía de Galicia (Fariña Jamardo, 1990; González Mariñas & López Mira, 2004). Desenvolvéronse traballos encamiñados a que as vilas tomasen a iniciativa de dirixirse ao órgano da deputación con solicitudes para o establecemento de concellos. Estas iniciativas tamén ían encamiñadas a que os propios concellos xa constituídos animasen as parroquias circundantes a constituír concello propio ou agregarse aos xa creados.

Con todo, a volta de Fernando VII en 1814 levou ao restablecemento do Antigo Réxime e deixou, por tanto, sen efecto os concellos constitucionais. A través do Decreto do 4 de maio de 1814 restableceuse a situación previa ás Cortes de Cádiz. En Galicia, o feito de que o proceso de construción municipal se atopase aínda nunha etapa de formación inicial non implicou un gran revés. O certo é que Galicia era unha provincia complexa polo diseminado da poboación, a existencia de parroquias e a persistencia das antigas xurisdicións e coutos (González Mariñas & López Mira, 2004). Nos casos nos que os concellos xa estaban constituídos, especialmente nas cidades e vilas, tampouco se podía falar de que estivesen excesivamente asentados entre a poboación.

En definitiva, o mapa municipal galego deste período pode definirse como incompleto e cheo de eivas —numerosas parroquias nin constituíron concello propio nin se uniron a algún dos xa creados—. Isto, xunto á perda posterior de información, dificulta ter unha información completa dos concellos galegos deste período.

2.2. Os concellos constitucionais de 1820-1823

O pronunciamento militar de Riego trouxo de novo o réxime constitucional en 1820, que durou ata 1823, e que se coñeceu como o Trienio Liberal. Restablecéronse os concellos constitucionais do período 1812-1814 e tamén volveron entrar en vigor as leis que marcaran a súa constitución. Así, as vilas que reunían máis de mil almas tiñan a obriga de constituír un concello propio, e as que non, debían xuntarse con outras vilas veciñas para acadar esa cifra.

No caso galego, a nova Deputación Provincial Única de Galicia acordou, o 11 de xullo de 1820, o restablecemento dos concellos naquelas parroquias ou conxunto delas que tiveran tal categoría en 1814 (Fariña Jamardo, 1990). A parroquia volvía ser a entidade territorial básica sobre a que construír os novos termos municipais. Porén, o novo intento de creación de concellos constitucionais volveu toparse coas mesmas eivas que no primeiro período: a dificultade que ofrecía a dispersión de asentamentos e lugares en Galicia e o entorpecemento de determinadas personaxes que buscaban conservar os seus privilexios (González Mariñas & López Mira, 2004).

A entrada en vigor durante este período da división en partidos xudiciais tamén dificultou a creación dos concellos. A Deputación Provincial Única de Galicia considerou que os novos termos municipais non se debían formar por parroquias de distintos partidos, agás os preexistentes en 1814 (Burgueño, 1995). Ademais, decretouse que en cada cabeza de partido se constituíse un concello «provisional» que abarcase todas as parroquias do partido que carecesen de concello mentres non se constituían nun ou se integraban nalgún.

Durante este segundo período constitucional de formación de concellos, a Deputación Provincial Única de Galicia seguiu intervindo e guiando o seu proceso de establecemento. Así, por exemplo, prefería que nas cidades se formasen só coas parroquias urbanas. Un exemplo do que dá conta Fariña Jamardo (1990) é o caso de Lugo, cuxo concello se reduce ás parroquias urbanas de Santiago e San Pedro, creándose ao seu redor os concellos de Bacurín, O Campo e Carballido. Durante este período, nos concellos urbanos conseguiuase desenvolver un sistema local máis enraizado e asentado.

Os concellos deste segundo período constitucional eran moi heteroxéneos, xa que había algúns que sumaban moita superficie e outros cuxa extensión se vía reducida a unha ou dúas parroquias. As parroquias que non alcanzaban para constituírse en concello propio andaban á procura daquela xuntanza que lles fose máis proveitosa. É por isto polo que houbo numerosos acordos e desacordos

en curtos períodos de tempo e que afectaban a mesma parroquia. Por exemplo, Fariña Jamardo (1990) fala de que no concello do Carballiño se segregaron na véspera da súa constitución para formar un concello propio as parroquias de Banga, Sagra e Varón, cando previamente foran as que fomentaran a creación do concello carballiñés. No sentido inverso, tamén houbo casos de pasividade parroquial, o que axilmente foi aproveitado por numerosas cabeceiras municipais para agrandar o seu termo municipal.

A primeira relación coñecida dos concellos de Galicia foi publicada pola Deputación Provincial o 7 de xullo de 1821, na que se relacionan 615 concellos agrupados en 47 partidos xudiciais. Desde este momento, as relacións de concellos publicadas polo órgano provincial iranse sucedendo e o número total destes irá en continuo aumento. Así, o 13 de setembro de 1821 son 632 os concellos; no repartimento do 2 de outubro de 1821 relaciónanse 634, e nos informes feitos por cada provincia a finais do ano 1822 dáse conta de 648 unidades municipais (Fariña Jamardo, 1990).

As alteracións vense incrementadas ao desaparecer a Deputación Única de Galicia e ser substituída por unha división en catro unidades, creada a través do Decreto do 27 de xaneiro de 1822 (Burgueño, 2011). Neste sentido, as deputacións convértense nos órganos que comezan a controlar a totalidade da vida que lles atinxe aos concellos: división territorial, orzamentos, rendición de contas, autorización de gastos, incidencias, nomeamento, cesamento e fixación de soldo de secretarios etc.

Con todo, a volta ao absolutismo de Fernando VII suprimiu todos os avances conseguidos durante o Trienio Liberal. Polo Decreto do 1 de outubro de 1823 suprimíronse os concellos, partidos xudiciais e deputacións e restauráronse nos seus postos os alcaldes e corrixidores precedentes (Fariña Jamardo, 1990). A diferenza do primeiro período liberal (1812-1814), nesta segunda etapa a supresión dos concellos foi máis traumática a causa do seu maior arraigamento na sociedade.

Igual que a do período anterior, a división municipal aínda non estaba completamente arraxada. As alteracións continuas na creación e eliminación de concellos, os cambios a causa da entrada en vigor dos partidos xudiciais e provincias ou os constantes e continuos intercambios de parroquias fan moi complexo un esbozo cartográfico de límites precisos (Fariña Jamardo, 1990; González Mariñas & López Mira, 2004) . Ademais, esta segunda volta ao Antigo Réxime foi máis pechada e dura cá primeira, o que conduciu a unha serie de depuracións e destrución de documentos.

2.3. Os concellos constitucionais creados en 1835-1836

A volta do período constitucional, baixo a rexencia da raíña María Cristina de Borbón, trouxo de novo a formación dos concellos como un dos primeiros e principais asuntos a tratar. Así, polo Real decreto do 23 de xullo de 1835 para a reorganización provisional dos concellos da Península e das illas adxacentes, determinouse que «as localidades que dependan de cidades ou vilas en canto ao seu

réxime municipal, poderán solicitar a formación de concello propio, sempre que a súa poboación chegue a 100 veciños». Porén, tal e como estaba formulada esta norma, só se permitía a constitución de concello propio nas cidades e vilas, e non era aplicable ao rural disperso de Galicia (Fariña Jamardo, 1990). Ademais, se ben no conxunto de España se optou por reinstaurar os concellos das etapas constitucionais anteriores, no caso de Galicia levouse a cabo a elaboración dunha nova planta municipal (Burgueño & Guerrero, 2014).

Ante esta situación, o gobernador civil da Coruña formulou unhas normas para a formación dos novos concellos con base nas parroquias. Estas foron trasladadas á raíña rexente e finalmente aprobadas para toda Galicia pola Real orde do 28 de marzo de 1836 (Fariña Jamardo, 1990). Estas adaptacións foron necesarias porque, de seguir os criterios constitucionais, Galicia podería acadar facilmente un terzo dos concellos da península. As normas aprobadas, en relación coas pautas xa expostas nos dous períodos anteriores, conferíanlle á parroquia un lugar central na constitución dos concellos. Así, estes, máis que concellos, foron cualificados como «distritos municipais», posto que eran o resultado da agregación de parroquias.

O proceso de construción dos concellos descansou esta vez nas mans dos gobernadores civís e das deputacións provinciais, e non na vontade das parroquias. Explica Fariña Jamardo (1990) que tamén se constituíron comisións en cada partido xudicial para traballar nesta encomenda. Así, a diferenza dos dous períodos constitucionais anteriores, cando os concellos foron xurdindo pouco a pouco a medida que as parroquias determinaban erixirse en concello propio ou agregarse aos xa constituídos, os concellos de 1835-1836 foron produto dunha planificación dirixida na que se involucraron o Goberno central, os gobernadores civís e as deputacións provinciais.

Nas normas aprobadas en marzo de 1836 acordouse formar os novos concellos por agregación de parroquias circunveciñas, en función da proximidade e da relación entre elas (González Mariñas & López Mira, 2004). Neste contexto, os novos encargados de confeccionar o mapa municipal preguntábanse como terían que ser os novos concellos, isto é, poucos e grandes (con moitas parroquias) ou, polo contrario, moitos e pequenos (formados por unha, dúas ou tres parroquias).

Os grupos de traballo encargados da nova planta municipal —establecidos a nivel de partido xudicial— xuntaron parroquias indistintamente ata chegar ao limiar de habitantes requirido (Fariña Jamardo, 1990). Neste sentido, foi agromando a idea de que os novos concellos galegos debían ser poucos e grandes, xa que houbo moitos prexuízos co abundante número de concellos dos dous períodos liberais anteriores.

O resultado foi un mapa de concellos bastante heteroxéneo, xa que había uns formados por unhas poucas parroquias e outros por bastantes. Tamén se produciu un desaxuste entre o concello e os ámbitos naturais de convivencia (Fariña Jamardo, 1990; González Mariñas & López Mira, 2004). Con todo, a división resultante deste período, aprobada polas deputacións provinciais en 1835-1836,

acabouse asentando e é practicamente idéntica á actual, agás para a provincia de Lugo.

A provincia de Lugo foi a primeira en establecer unha división municipal en 1835, mais o seu resultado non foi o esperado (figura 1). O arranxo, segundo o gobernador civil lugués, foi o seguinte: as xurisdicións que non baixasen de 100 veciños poderían constituírse en concello, mentres que as que non chegasen a esta cifra deberían xuntarse con outras. O mesmo para os coutos, que debían xuntarse tamén á xurisdición da que dependían (Fariña Jamardo, 1990).

O 22 de novembro de 1835, o gobernador da provincia, o Marqués de Astariz, publicou unha lista con 86 concellos para a provincia luguesa. A estes engadírase prontamente outro, o que daría para a provincia de Lugo un total de 87 municipios. Cabe sinalar que nesta listaxe nin sequera se mencionan as parroquias que forman cada distrito municipal (Fariña Jamardo, 1990). Así, as delimitacións precisas de cada concello coñécense a partir dunha relación do 10 de setembro e do 8 de outubro de 1837, na que se especifican os electores que corresponden a cada concello e parroquia.

As présas por ter unha división municipal levaron a que nin sequera se formasen xuntas ou comisións de partido, encargadas de elaborar propostas sobre o arranxo dos concellos, como as formadas noutras provincias. Ademais, outra cuestión curiosa ten que ver con que a división municipal tampouco se axustou á disposición en partidos xudiciais, que fora aprobada por decreto en 1834 (Fariña Jamardo, 1990; González Mariñas & López Mira, 2004).

O mapa aprobado en 1835 para a provincia de Lugo pola súa deputación provincial era basicamente o mapa de xurisdicións señoriais. Ironiza Fariña Jamardo (1990) sobre o feito de que os que argallaron no Goberno Civil de Lugo a lista de novos concellos non precisaron esforzarse demasiado para facelo, pois reproduce practicamente a mesma división que as xurisdicións do Antigo Réxime. Chama a atención a non continuidade territorial dos concellos, o que ten que ver co feito de que non se fixese sobre a base dunha división municipal nova. De feito, algúns dos concellos compoñíanse de pequenos anacos enclavados noutras xurisdicións e a bastante distancia.

Os concellos lugueses perduraron ata o mes de outubro de 1840. Porén, o mapa municipal da provincia de Lugo non se mantivo estanco, senón que entre a primeira relación de concellos e parroquias de setembro e outubro de 1837 e a derradeira de outubro de 1840 houbo numerosos traspasos de parroquias entre concellos que afectaron polo menos a 31 termos municipais (Fariña Jamardo, 1990).

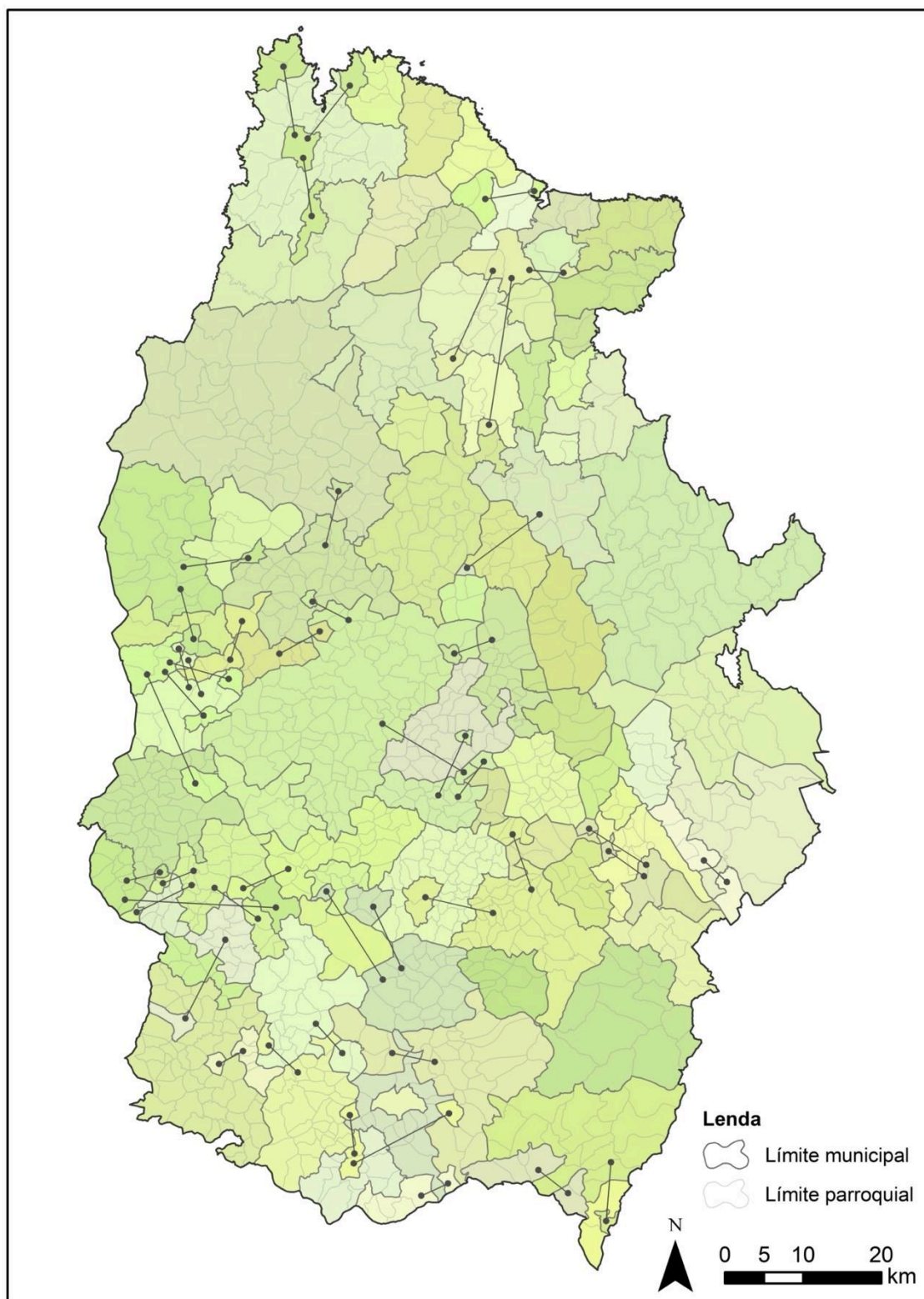


Figura 1. Mapa de concellos da provincia de Lugo aprobado en 1835

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

No que respecta á **provincia de Pontevedra**, esta aprobou o seu mapa municipal o 3 de decembro de 1836, no que se establecen 63 concellos (figura 2).

Pouco despois do Decreto de xullo de 1835, o seu gobernador civil nomeou en cada un dos once partidos xudiciais unha comisión para traballar no arranxo dos concellos, o que implicou que os límites xudiciais fosen respectados na división municipal resultante (Fariña Jamardo, 1990). Posteriormente, a mesma deputación encomendoulles aos deputados provinciais de cada partido un informe sobre a división achegada polas comisións.

Un aspecto relevante que cabe ter en conta é que, poucos días despois de que se aprobase a división municipal da provincia de Pontevedra, se aceptou un cambio na planta local (Fariña Jamardo, 1990). Así, permitiuse a demanda de Vilaxoán de constituírse en concello propio, separado do de Vilagarcía, e suprimiuse o concello de Lois, cuxas parroquias foron distribuídas entre os concellos veciños, polo que a vida deste concello foi de catro días no papel. Esta modificación non alterou o número de concellos nin no partido xudicial nin na provincia, que seguía sendo de 63 concellos.

O mapa aprobado en Pontevedra está formado por concellos bastante heteroxéneos en superficie. Así, Cangas, Carril, O Grove ou Ponte Sampaio só reúnen dúas ou tres parroquias, mentres que no outro lado da balanza están Lalín ou A Estrada, que reúnen arredor de 50 parroquias. Outro aspecto significativo ten que ver coa práctica supresión dos enclaves que derivaban das xurisdicións do Antigo Réxime. De feito, estes redúcense a dúas parroquias do concello de Salvaterra de Miño, que aínda se manteñen na actualidade.

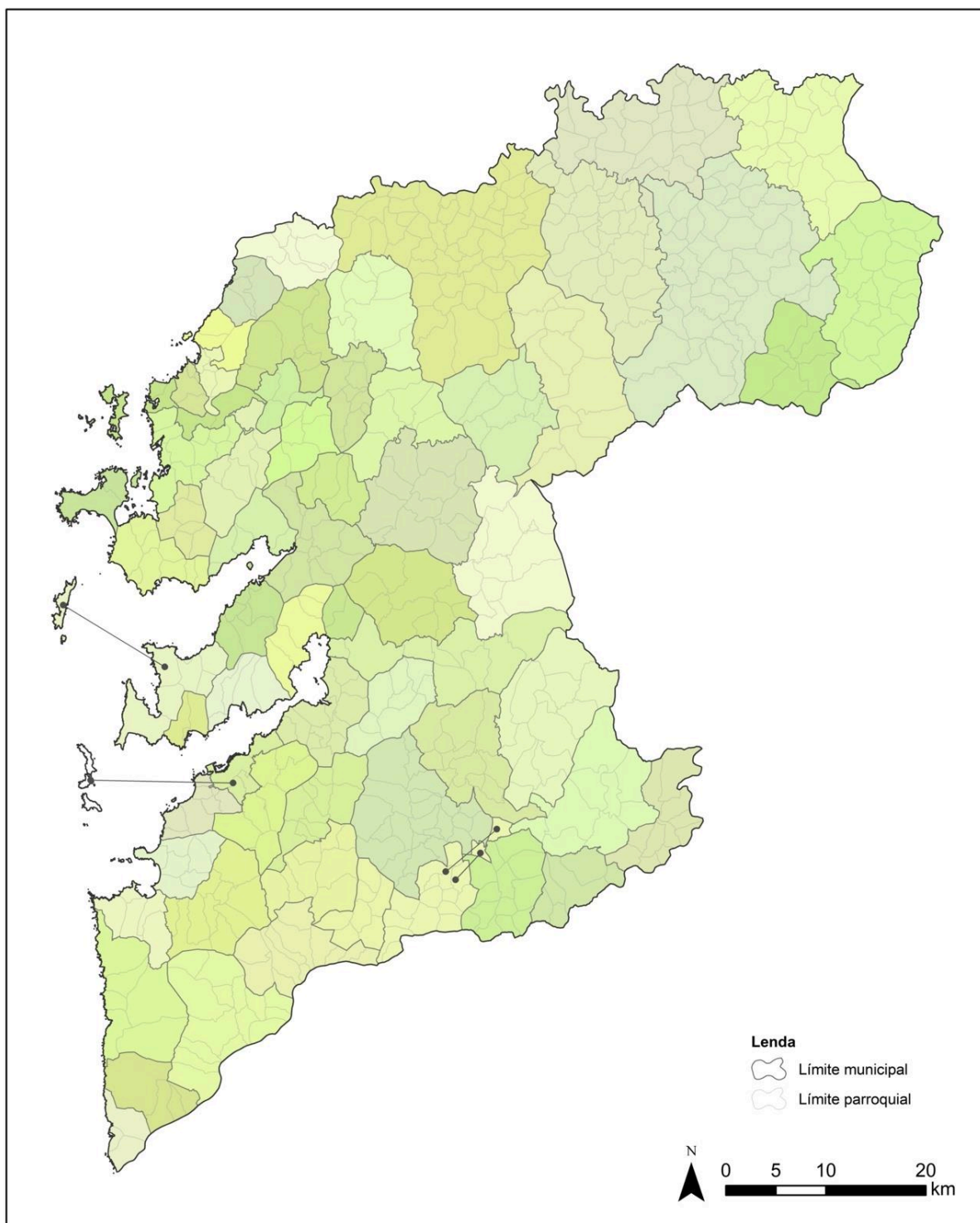


Figura 2. Mapa de concellos da provincia de Pontevedra aprobado en 1836

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

O desenvolvemento da planta municipal **na provincia de Ourense** data do 10 de xuño e do 19 de xullo de 1836. O mapa municipal ourensán que se presenta está formado por 96 concellos (figura 3).

Nesta provincia, igual que na de Pontevedra, constituíronse comisións en cada un dos partidos xudiciais que traballaron na elaboración da planta municipal, o que implicou ademais o respecto dos límites xudiciais. Segundo Fariña Jamardo (1990), unha diferenza no xeito de traballar respecto da provincia pontevedresa ten que ver con que, no caso ourensán, a deputación non remitía o informe da comisión de partido ao deputado provincial por ese partido, senón que se nomeaba outra comisión composta por varios deputados.

O mapa municipal de Ourense prescinde practicamente de todos os enclaves e mantén só tres nos concellos da Merca, Oímbra e Vilameá de Ramirás. Porén, os concellos resultantes si que mostran certas diferenzas de tamaño: son máis pequenos na parte occidental da provincia —nas bacías do Miño, do Arnoia e do Avia— e máis grandes na parte oriental. Os termos municipais basculan en canto á súa superficie entre as dúas parroquias de Garabás, Pontedeva ou Vilar de Santos e as arredor de trinta da Veiga ou Viana do Bolo.

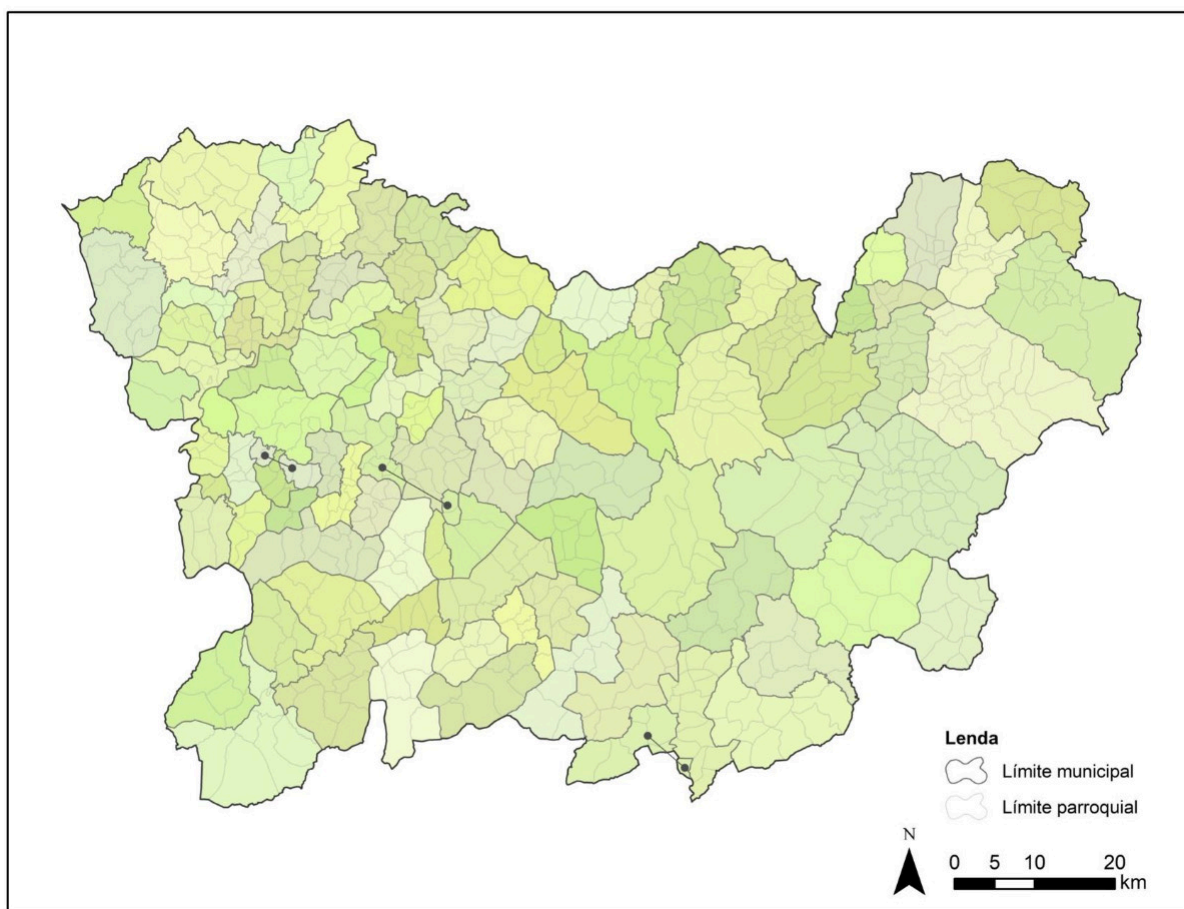


Figura 3. Mapa de concellos da provincia de Ourense aprobado en 1836

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

A provincia da **Coruña** aproba a súa división municipal nas mesmas datas que Ourense e Pontevedra. O mapa, formado por 101 concellos, foi aprobado entre o 15 e o 25 de xuño de 1836 (figura 4). Segundo Fariña Jamardo (1990), as comisións de partido non tiveron tanta importancia como nos casos de Ourense e Pontevedra e limitaron o seu labor máis ben á recompilación de datos. Aínda así, as súas opinións puideron influír no aumento de varios concellos respecto da proposta inicial que barallaba a deputación, como é o caso de Alvedro, Caramiñal, Carnota, Cee, Coirós ou Dodro.

Os concellos, igual que nas anteriores provincias, presentan tamén certas diferenzas entre eles en canto á súa dimensión. Entre os que reúnen menos parroquias están as cidades da Coruña, Ferrol e Santiago, que se limitan practicamente ás freguesías urbanas. Tamén na zona da costa aparecen concellos formados por entre dúas e tres parroquias como é o caso de Ares, Caramiñal, Corcubión ou A Pobra de Deán. Respecto dos enclaves, estes só afectan algunhas parroquias da parte máis setentrional da provincia, tales como os concellos de Cabanas, Moeche ou A Veiga.

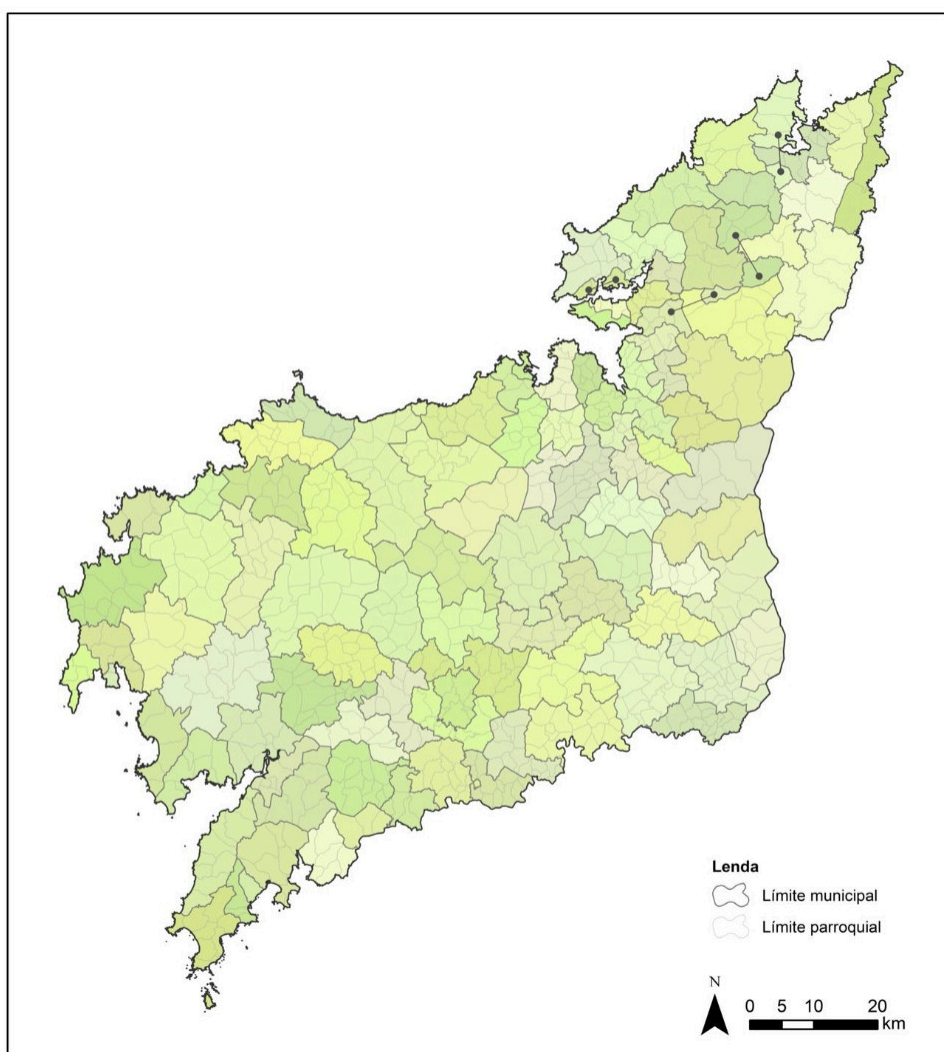


Figura 4. Mapa de concellos da provincia da Coruña aprobado en 1836

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

2.4. O necesario arranxo da provincia de Lugo

Ante a desorganización e complexidade da trama municipal na provincia de Lugo, a súa deputación provincial comezou a traballar nunha nova planta municipal. Así, en febreiro de 1840 encomendoulles aos deputados provinciais e ás comisións de partido que achegasen unha proposta municipal semellante ás probadas nas outras tres provincias galegas. A publicación do novo mapa, con data do 18 de outubro de 1840, está formado por 62 termos municipais (figura 5).

Esta medida supuxo unha verdadeira revolución, porque suprimiu de golpe 30 concellos que estiveran operando durante aproximadamente cinco anos. Ademais, modificou practicamente todos os límites municipais, axustouse á división xudicial e mesmo creou algún concello de novo cuño (Fariña Jamardo, 1990). Con todo, esta división foi aprobada baixo o mando dunha xunta provisoria resultante do triunfo de Espartero, polo que tivo que esperar algúns anos para chegar a asentarse.

Os cambios no mapa municipal de Lugo, entre a división de 1835 e a de 1840, dan como resultado un mapa practicamente novo. Os enclaves suprímense ata case desaparecer —só se conserva un, no concello de Sober— e os concellos resultantes manteñen unha maior homoxeneidade en canto ao seu tamaño e poboación. Aínda así, as diferenzas no número de parroquias entre concellos, igual que as vistas para as outras tres provincias galegas, son considerables: van desde as catro de Lourenzá ou as cinco de Meira ata as máis de corenta de Lugo, Palas de Rei ou Sarria. O concello de Lugo, con 55, convertíase no que máis parroquias reunía de toda Galicia.

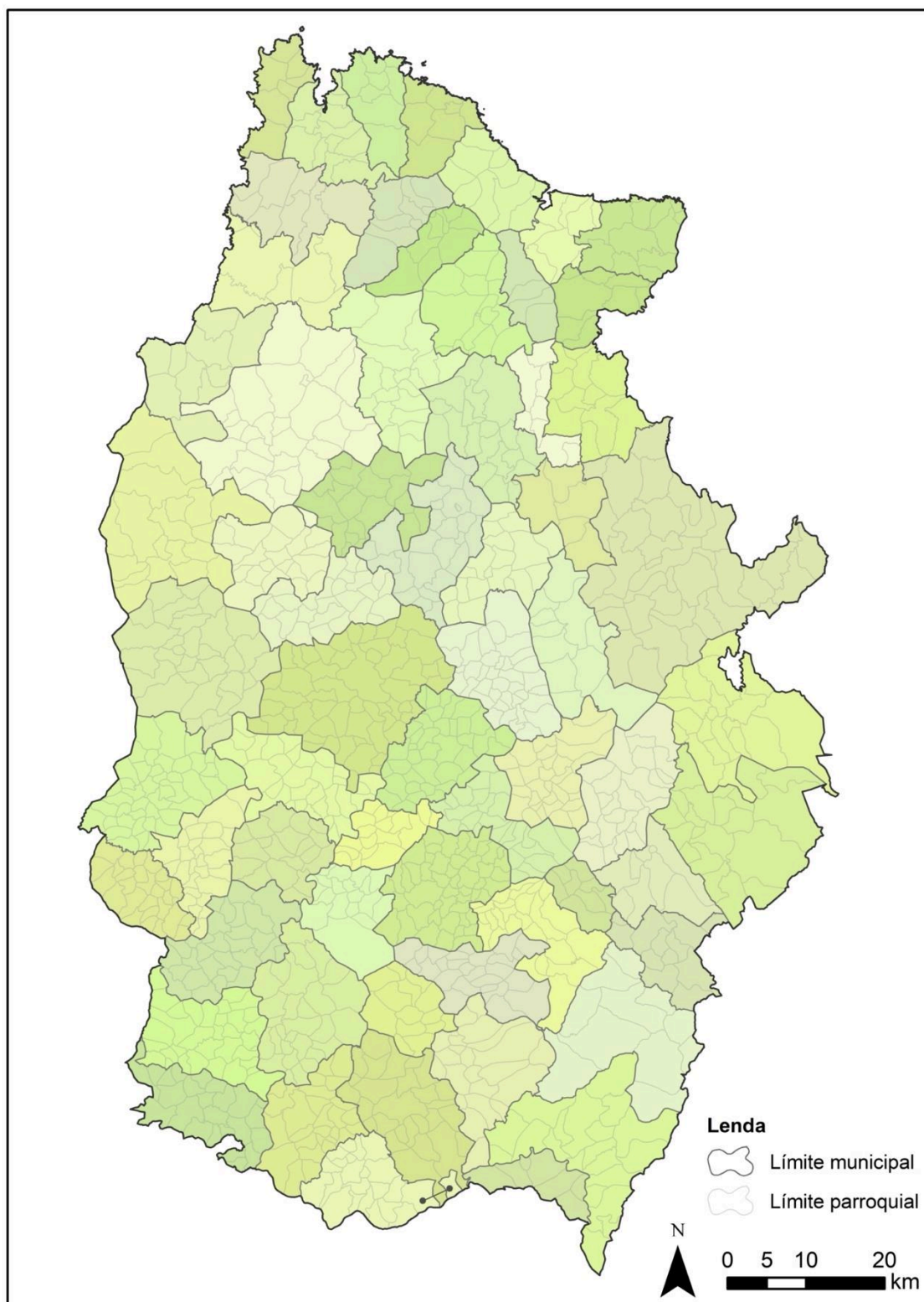


Figura 5. Mapa de concellos da provincia de Lugo aprobado en 1840

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

2.5. Os cambios municipais acontecidos no século XIX

Desde a aprobación dos mapas municipais da Coruña, Ourense e Pontevedra en 1836 e de Lugo en 1840, son múltiples os pedimentos e reclamacións de parroquias e lugares que coidan que a planta municipal lles é prexudicial (Fariña Jamardo, 1990). Por este motivo, durante todo o século XIX teñen lugar unha serie de anexións, fusións, segregacións e intercambios de parroquias entre concellos que veñen a mudar os límites municipais orixinais.

Fronte ás reclamacións dunha parte das parroquias que buscaban, soas ou xunto a outras, un concello propio, están os desexos expresados polas deputacións provinciais galegas de reducir o máximo posible o número de concellos nun mapa municipal que consideraban excesivo e prexudicial (González Mariñas & López Mira, 2004). O certo é que, ao longo do século XIX, as deputacións levaron a cabo intentos —que finalmente fracasaron— que perseguían a supresión dunha parte considerable dos termos municipais.

Outra situación significativa foi a vivida durante o período revolucionario de 1868. As xuntas revolucionarias avogaban por unha redución drástica do número de concellos, xa que a súa intención era identificar as unidades municipais cos partidos xudiciais (Fariña Jamardo, 1990). En verdade, a intención das xuntas revolucionarias era a mesma que formularan as deputacións provinciais e os gobernos civís con anterioridade respecto á redución do número de concellos.

As xuntas revolucionarias buscaban agregar os concellos dos partidos xudiciais ao da cabeceira municipal. De feito, a maior parte destas xuntas constituíronse só nas cabeceiras de partido. Algúns partidos que se viron afectados foron os de Corcubión, Padrón, Pontedeume, Redondela, Ribadavia, Ribadeo, Santiago, Vigo ou Viveiro. Así, por exemplo, en setembro de 1868 suprimíronse no concello de Santiago os concellos de Ames, Boqueixón, Conxo, Enfesta e Vedra, quedando reducido o partido a un só concello, o de Santiago (Fariña Jamardo, 1990). Porén, esta medida reduccionista foi detida a finais dese mesmo ano e todos os concellos suprimidos foron restaurados.

Unha medida que si influíu nos límites municipais tiña que ver co Tratado de Límites entre España e Portugal asinado o 29 de setembro de 1864 (Fariña Jamardo, 1990). A través deste, a «aldeas mixtas» de Rubiás, Santiago e Meaus pasan a España e a aldeas promiscuas de Souteliño, Cambedo e Lama de Arcos a Portugal. No caso das aldeas que ficaron en España, as tres foron agregadas ao concello de Baltar, mais en 1870 dúas delas pasaron a Calvos de Randín. Hoxe, Santiago e Rubiás forman a parroquia de Rubiás dos Mixtos (no concello de Calvos de Randín), mentres que Meaus forma parte da de Tosende (en Baltar). Cabe sinalar que había un proxecto da deputación para a creación dun novo termo municipal no Couto Mixto, mais non chegou a concretarse.

As segregacións que supuxeron o nacemento de novos concellos foron doce. Porén, cabe sinalar que algúns dos novos concellos tiveron unha escasa duración. Así, en 1841 creáronse os concellos de Cedofeita e Reinante (na provincia de Lugo) e de Alba, Mourente e Salcedo (na de Pontevedra), mais os primeiros foron suprimidos logo de dous anos de vida, en 1843, e os segundos, en 1869. Noutros casos, as segregacións si supuxeron o enraizamento de novos concellos que chegaron ata a actualidade.

Un caso curioso é o do Rosal, que se independizou da Guarda en 1847, mais catro anos despois, en 1851, volveuse integrar no concello de orixe para, tres anos máis tarde, en 1854, volver de novo segregarse del. Tamén acontece o mesmo co concello de Vilarmaior, que durante un breve período de tempo se anexionou ao concello de Pontedeume. Segundo Fariña Jamardo (1990) este conxunto de acordos e desacordos foron habituais nesta etapa histórica.

No caso contrario, só se produciu unha fusión durante este século —entre os concellos de Caramiñal e A Pobra de Deán—, mentres que as aneións —doce— foron máis numerosas. Destaca a do concello de Ortigueira, que ve amplamente incrementado o seu termo coa incorporación doutros tres concellos periféricos: Couzadoiro, Veiga e Freires. Nesta liña, tamén a cidade de Pontevedra ve acrecentado o seu termo coa incorporación dos concellos que abranguían as parroquias rurais circundantes.

Con todo, o movemento máis habitual que supón un cambio nos límites municipais no século XIX ten que ver co intercambio de parroquias entre concellos. Un total de 27 parroquias pasaron dun concello a outro. Por provincias, trece mudaron de concello en Ourense, nove en Pontevedra, tres en Lugo e dúas na Coruña. Nalgúns casos os cambios eran para desfacer enclaves, como é o caso da parroquia de Recemel, que pasa de Moeche ás Somozas. Deste xeito, practicamente todos os cambios supoñen un maior achegamento das parroquias afectadas ás novas cabeceiras municipais.

Un caso paradigmático de intercambio de parroquias entre concellos foi o que afectou a Beade. Este concello comezou a súa andaina democrática con dez parroquias, mentres que na actualidade conta só con dúas. Así, en 1847 perdeu dúas en favor do concello de Leiro; en 1861, outras dúas pasan ao recentemente creado concello de Carballeda de Avia, e en 1863 móvense outras tres a este mesmo concello. A última delas pasará a Ribadavia no século XX. Ante esta situación, o concello de Beade demanda en 1869 a súa incorporación a Ribadavia, escusándose na escaseza de ingresos á hora de cubrir os gastos máis elementais. Porén, a deputación non cumpre con esta petición.

Durante o século XIX, tamén serán numerosos os cambios de capitalidade municipal que se producen, especialmente nos concellos rurais. Moitos deles nin sequera chegaron a ser coñecidos ou validados polas autoridades superiores debido á súa brevidade. Nos casos nos que si se permitiu o cambio de capitalidade municipal os motivos foron varios: a maior centralidade da nova sede, a maior seguridade, o feito de contar con mellores instalacións para fixar as dependencias municipais,

o desexo da veciñanza, etc. Fariña Jamardo (1990) cifra en 135 o número de cambios de capitalidade acontecidos no século XIX.

Así, por exemplo, o concello de Chapa muda a súa capital desde o núcleo homónimo ao de Silleda, argumentando motivos de seguridade. No caso do concello de Aro, que pasa do núcleo homónimo a Negreira, considérase un cambio máis acaído, porque é onde radica a cabeceira do partido xudicial. Porén, o argumento da centralidade é o máis usado polos distintos concellos á hora de mudar de cabeceira, como acontece no concello de Gomesende, que traslada a súa capital do núcleo homónimo a Garabelos, ou no concello de Salamonde, que pasa tamén do núcleo homónimo a San Amaro.

Como se pode deducir do anterior, o cambio de sede municipal supón nalgunhas ocasións a muda na denominación do concello. Ademais destes cambios vencellados ao traslado da capitalidade, os cambios na denominación tamén tiñan que ver con que as orixinais eran demasiado longas, xa que habituaba escollerse o nome enteiro dalgunha ou varias parroquias para reflectir a identidade dos concellos que se estaban a crear. Así, por exemplo, simplifícase o nome orixinal de concellos como San Vicente de Pino, San Xoán de Carballo ou Santa María de Laxe. Porén, tamén se manteñen algúns como San Pedro de Oza, para evitar confusións con Santa María de Oza.

A continuación, pasamos a expoñer de xeito cronolóxico os cambios acontecidos durante todo o século XIX desde a creación dos concellos en 1836 —no caso da Coruña, Ourense e Pontevedra— e 1840 —no caso de Lugo—. Para a súa mellor comprensión, os cambios distribúense por provincias e xunto a eles acompañamos unha cartografía co obxectivo de facilitar a súa lectura.

A CORUÑA

- **1836:** a parroquia de **Rodeiro** pasa do concello de Aranga ao de **Oza dos Ríos**.
.....
- **1841:** os concellos de **Caramiñal** (coas parroquias O Caramiñal, Lesón e O Maño ou O Xobre) e **A Pobra de Deán** (coas parroquias de Santiago do Deán e Posmarcos) fusiónanse para formar o novo concello da **Pobra do Caramiñal**.
.....
- **1841:** o concello de **Aro** pasa a denominarse «**Negreira**».
.....
- **1845:** a parroquia de Recemel pasa do concello de **Moeche** ao das **Somozas**.
.....
- **1849:** o concello de **Couzadoiro** (coas parroquias de Céltigos, Espasante, Ladrado, Loiba, San Cristovo de Couzadoiro e San Salvador de Couzadoiro) incorpórase ao de **Ortigueira**.
.....
- **1849:** o concello de **Freires** (coas parroquias de Devesos, O Ermo, Os Freires, Insua e As Neves) incorpórase ao de **Ortigueira**.
.....
- **1849:** o concello de **Veiga** (coas parroquias de Cariño, Feás, Landoi, Mera de Arriba, A Pedra, Sismundi e Veiga) incorpórase ao de **Ortigueira**.
.....
- **1877:** o concello de **Vilarmaior** (coas parroquias de Doroña, Grandal, Goimil, Torres, Vilamateo e Vilarmaior) incorpórase ao de **Pontedeume**.
.....
- **1877:** o concello de **Alvedro** pasa a denominarse «**Culleredo**».
.....
- **1877:** o concello de **Bugalleira** pasa a denominarse «**Ponteceso**».
.....
- **1897:** o concello de **Vilarmaior** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) segregase do de **Pontedeume**.
.....

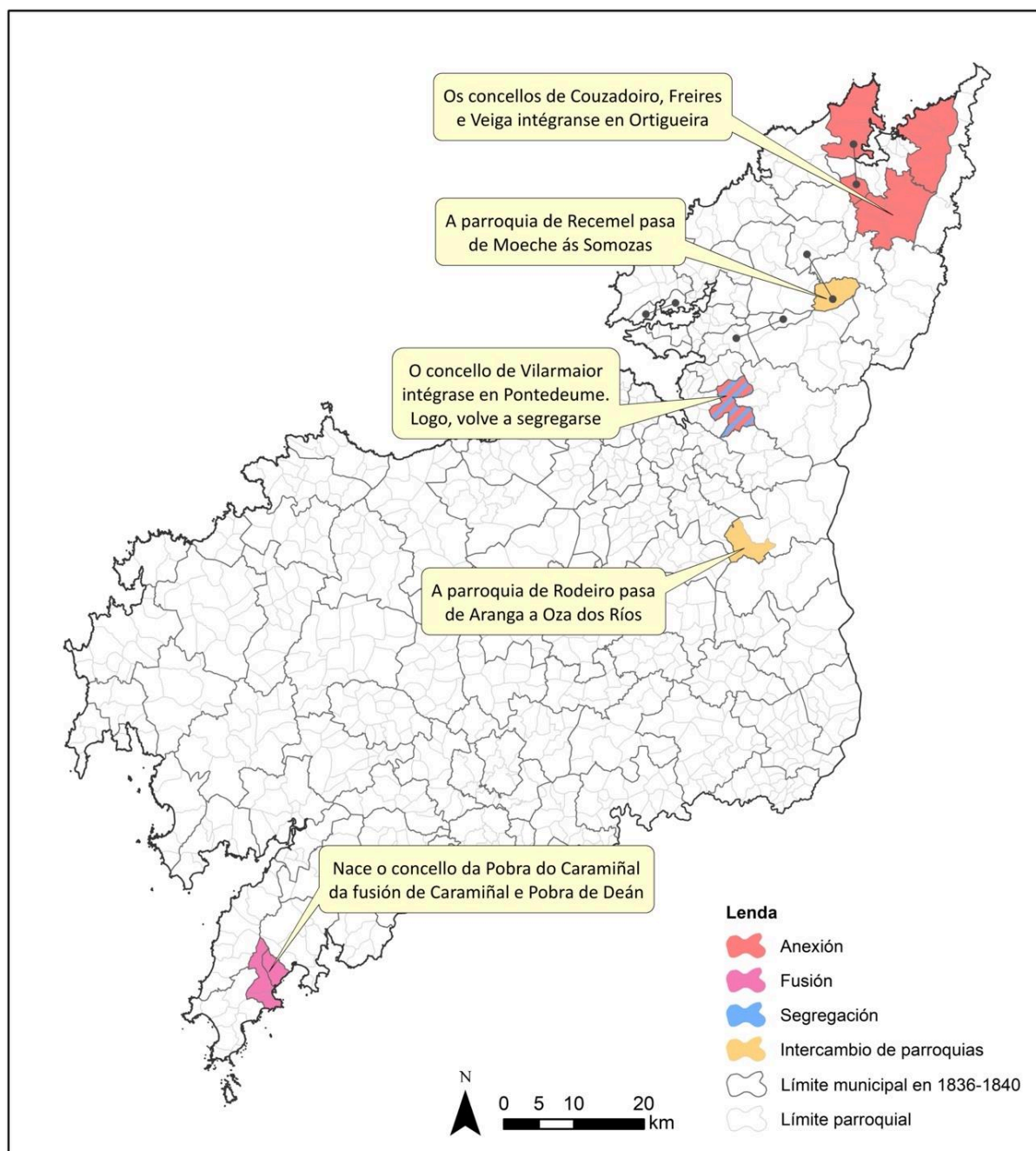


Figura 6. Cambios na planta municipal da provincia da Coruña durante o século XIX

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

LUGO

- **1841:** o concello de **Cedofeita** (coas parroquias de Arante, Covelas, Cedofeita, Cousela, A Devesa e Vilausende) segrégase do de **Ribadeo**.
.....
- **1841:** o concello de **Reinante** (coas parroquias de Barreiros, Benquerencia, Celeiro de Mariñaos, San Miguel de Reinante e Santiago de Reinante) segrégase do de **Cabarcos** (hoxe, Barreiros).
.....
- **1841:** o concello de **Vilameá** (coas parroquias da Pontenova, Santo Estevo de Rececende, San Xoán de Rececende, Vilameá e Vilaouruz) segrégase do de **Vilaoudriz**.
.....
- **1843:** o concello de **Cedofeita** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) incorpórase ao de **Ribadeo**.
.....
- **1843:** o concello de **Reinante** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) incorpórase ao de **Cabarcos** (hoxe, Barreiros).
.....
- **1845:** as parroquias de Adá e Arcos pasan do concello de **Taboada** ao de **Chantada**.
.....
- **1845:** o concello de **Piñeirón** pasa a denominarse «**O Saviñao**».
.....
- **1845:** o concello de **Sante** pasa a denominarse «**Trabada**».
.....
- **1857:** a parroquia de Moudide pasa do concello de **Foz** ao do **Valadouro**.
.....
- **1857:** o concello de **Cabarcos** pasa a denominarse «**Barreiros**».
.....
- **1857:** o concello de **Cebreiro** pasa a denominarse «**Pedrafita**».
.....
- **1857:** o concello de **Doncos** pasa a denominarse «**As Nogais**».
.....
- **1877:** o concello de **Rendar** pasa a denominarse «**O Incio**».
.....

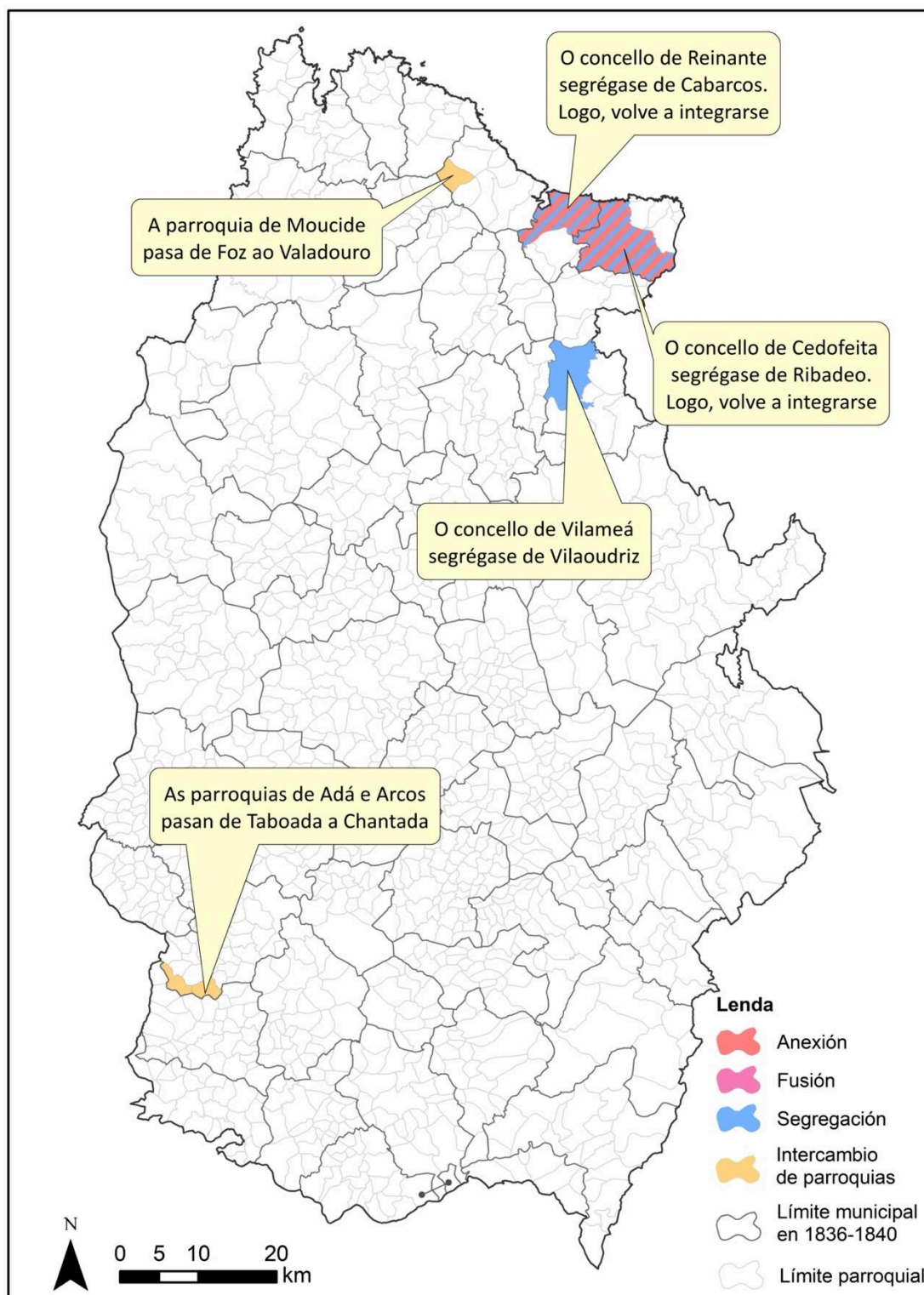


Figura 7. Cambios na planta municipal da provincia de Lugo durante o século XIX

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

OURENSE

- **1841:** o concello de **Garabás** (coas parroquias de Garabás e Louredo) incorpórase ao de **Maside**.
.....
- **1845:** as parroquias de Coedo e Torneiros pasan do concello da **Merca** ao de **Allariz**.
.....
- **1847:** as parroquias de Berán e Orega pasan do concello de **Beade** ao de **Leiro**.
.....
- **1857:** o concello de **Valenzá** pasa a denominarse «**Barbadás**».
.....
- **1857:** o concello de **Salamonde** pasa a denominarse «**San Amaro**».
.....
- **1858:** o concello de **Carballeda de Avia** (coas parroquias de Carballeda, Nóvoa e Vilar de Condes) segrégase do de **Ribadavia**.
.....
- **1861:** as parroquias de Balde e Faramontaos pasan do concello de **Beade** ao de **Carballeda de Avia**.
.....
- **1863:** as parroquias de Abelenda das Penas, Beiro e Muimenta pasan do concello de **Beade** ao de **Carballeda de Avia**.
.....
- **1863:** a parroquia de Navío pasa do concello de **Cenlle** ao de **San Amaro**.
.....
- **1863:** as parroquias de Espiñoso, As Marabillas e Penela pasan do concello de **Vilanova dos Infantes** ao de **Cartelle**.
.....
- **1870:** o concello de **Punxín** (coas parroquias de Barbantes, Freás, Ourantes, Punxín, Vilamoure e Vilela) segrégase do de **Maside**.
.....

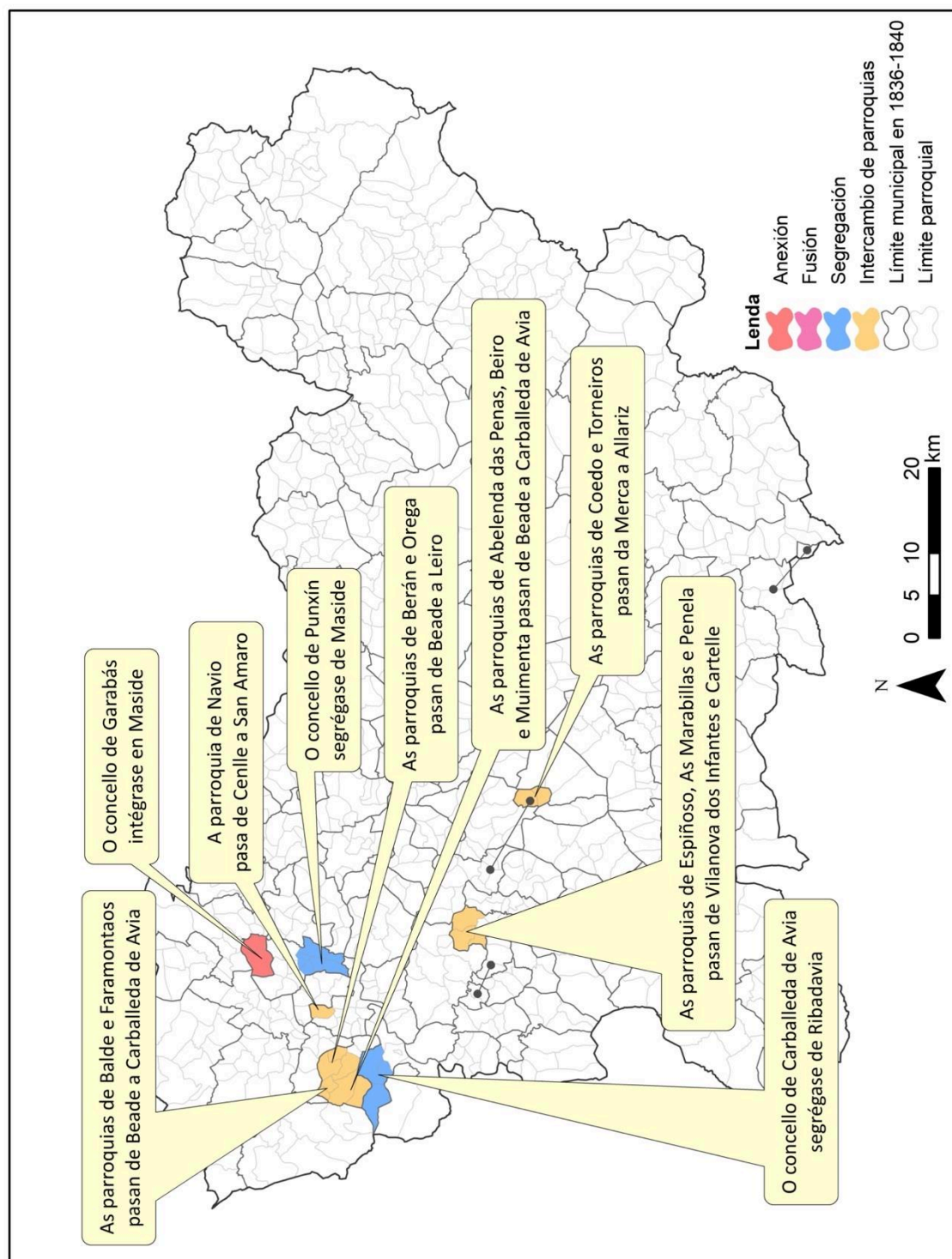


Figura 8. Cambios na planta municipal da provincia de Ourense durante o século XIX

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

PONTEVEDRA

- **1838:** a parroquia de Cea pasa do concello de **Carril** ao de **Vilagarcía de Arousa**.
.....
- **1840:** a parroquia de Prado de Canda pasa do concello da **Cañiza** ao de **Covelo**.
.....
- **1841:** o concello de **Ribadumia** (coas parroquias de Barrantes, Besomaño, Leiro, Lois, Ribadumia e Sisán) segrégase do de **Cambados**.
.....
- **1841:** o concello de **Alba** (coas parroquias de Alba, Campaño e Lérez) segrégase do de **Pontevedra**.
.....
- **1841:** o concello de **Mourente** (coas parroquias de Bora, Marcón, Mourente e Tomeza) segrégase do de **Pontevedra**.
.....
- **1841:** o concello de **Salcedo** (coas parroquias de Lourizán e Salcedo) segrégase do de **Pontevedra**.
.....
- **1841:** a parroquia de **Cerponzóns** pasa do concello de **Verducido** ao de **Alba**.
.....
- **1841:** a parroquia de Deiro pasa do concello de **Cambados** ao de **Vilanova de Arousa**.
.....
- **1842:** a parroquia de András pasa do concello de **Vilaxoán** ao de **Vilanova de Arousa**.
.....
- **1846:** a parroquia de Teis pasa do concello de **Vigo** ao de **Lavadores**.
.....
- **1847:** o concello do **Rosal** (coas parroquias das Eiras, O Rosal, San Miguel de Tabagón e San Xoán de Tabagón) segrégase do da **Guarda**.
.....
- **1851:** o concello do **Rosal** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) incorpórase ao da **Guarda**.
.....
- **1854:** o concello do **Rosal** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) volve segregarse do da **Guarda**.
.....
- **1857:** o concello de **Chapa** pasa a denominarse «**Silleda**».
.....

- **1869:** o concello de **Alba** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente máis a de Cerponzóns) incorpórase ao de **Pontevedra**.
.....
- **1869:** o concello de **Mourete** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) incorpórase ao de **Pontevedra**.
.....
- **1869:** o concello de **Salcedo** (coas mesmas parroquias que tiña inicialmente) incorpórase ao de **Pontevedra**.
.....
- **1870:** o concello de **Fornelos de Montes** (coas parroquias de Calvos, Estacas, Fornelos de Montes, Oitavén, Traspuelas e Ventín) segrégase do de **Soutomaior**.
.....
- **1872:** a parroquia de Castrelo pasa do concello de **Cerdedo** ao de **Forcarei**.
.....
- **1873:** as parroquias de Aldán e O Hío pasan do concello de **Bueu** ao de **Cangas**.
.....
- **1877:** o concello de **Meira** pasa a denominarse «**Moaña**».
.....
- **1894:** o concello de **Saiar** (coas parroquias de Godos e Saiar) incorpórase ao de **Caldas de Reis**.
.....

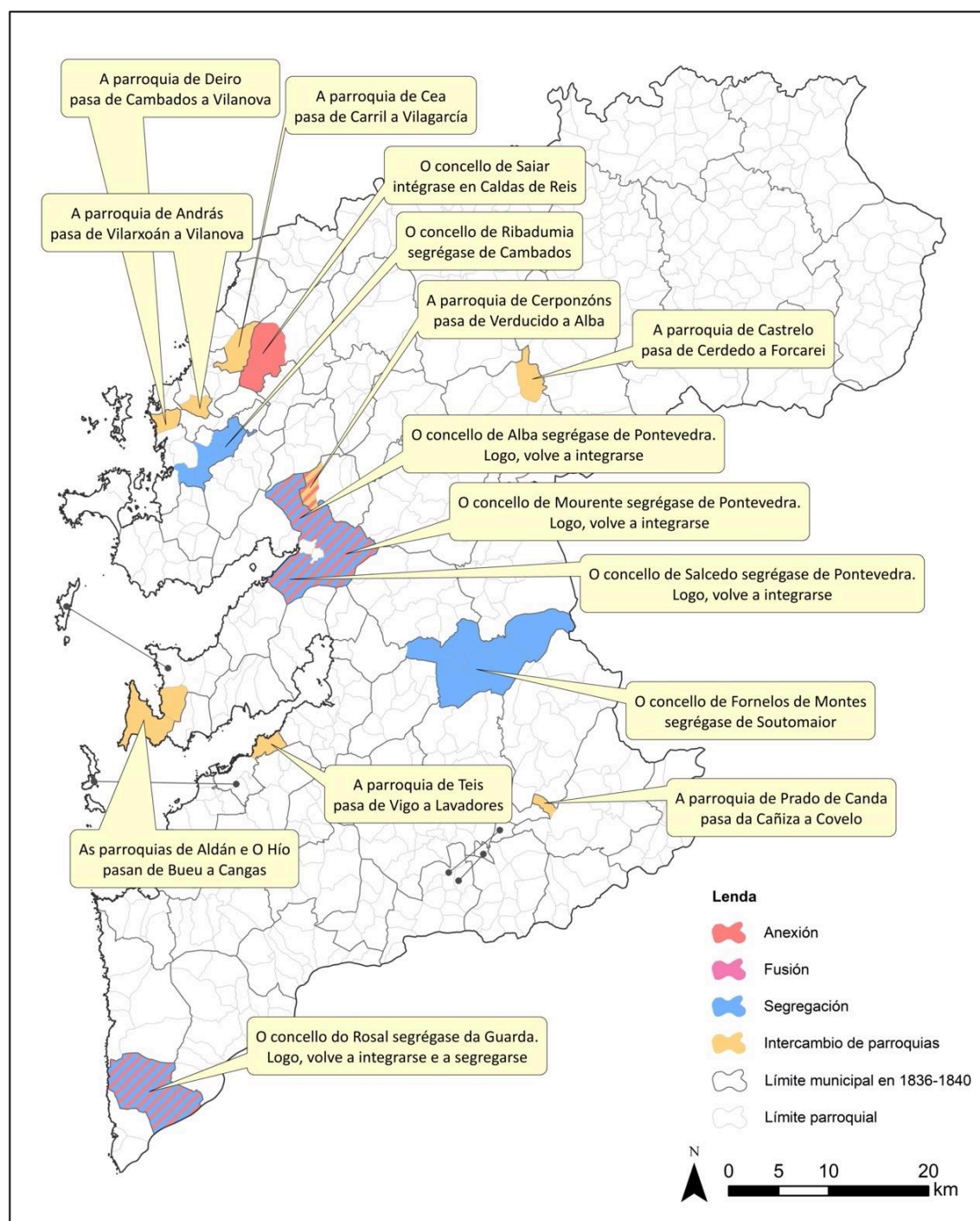


Figura 9. Cambios na planta municipal da provincia de Pontevedra durante o século XIX

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

3. CONCELLOS E ORDENAMENTO TERRITORIAL NO SÉCULO XX. O CASO DAS ABSORCIÓNS MUNICIPAIS DESDE AS CIDADES E A SEGREGACIÓN MUNICIPAL

Os cambios producidos durante o século XX na planta municipal, do mesmo xeito que durante o século anterior, teñen que ver igualmente con distintos procesos de agregación, segregación e intercambio de parroquias entre concellos.

A lexislación favorece a incorporación dos pequenos concellos a núcleos de poboación contiguos de maior tamaño e vitalidade. Así, todas as cidades galegas agás Lugo, que xa contaba cun termo municipal de dimensións considerables, ven incrementada durante este século a súa superficie (Fariña Jamardo, Os concellos galegos: Parte xeral, 1990; Rodríguez González, 2011b). Nalgúns casos, os núcleos incorporados foron absorbidos polo crecemento das cidades, o que deu como resultado espazos plenamente integrados na dinámica urbana da cidade (Lois, 2004).

O primeiro movemento neste sentido é en 1904, cando Vigo anexiona Bouzas. A este seguirán a agregación de Oza á Coruña en 1912 e a de Conxo a Santiago en 1925. Na década de 1940, o concello de Ferrol incorpora Serantes, Vigo agrega ao seu termo Lavadores, Ourense fai o seu con Canedo e Pontevedra suma o concello de Xeve —se ben o concello pontevedrés xa incorporara no século pasado outros tres termos—. Os últimos incrementos dos termos municipais das cidades galegas teñen lugar nos primeiros anos da década de 1960, cando o concello de Ponte Sampaio é integrado en Pontevedra e o de Enfesta, en Santiago de Compostela.

A integración destes concellos nas cidades veciñas non sempre se levou a cabo por acordo mutuo entre as partes. Así, por exemplo, Souto (2009) explica que, no caso de Vigo, a integración dos concellos de Bouzas e Lavadores se levou a cabo dun xeito diferente. No caso de Bouzas fíxose por iniciativa parroquial, primeiro co impulso de Coia e Matamá, e logo coas restantes freguesías, mentres que a integración do concello de Lavadores foi motivada por unha decisión política.

O camiño das agregacións tamén é seguido por algunhas vilas e cabeceiras de comarca que buscan incrementar o seu potencial demográfico e político. En concreto, son cinco os termos municipais que se integran nalgunha das vilas galegas: Xinzo de Limia incorpora Moreiras; Celanova incorpora Acevedo do Río e Vilanova dos Infantes, e Vilagarcía de Arousa incorpora Carril e Vilaxoán.

No outro lado da balanza, o territorio galego tamén é escenario do nacemento de oito novos concellos. A súa creación dáse sobre todo na segunda metade do século, se ben nalgúns casos ten que ver con reivindicacións históricas. Na provincia de Lugo é na que ten lugar a aparición da maior parte dos concellos, fronte á de Ourense, na que non aparece ningún termo municipal novo.

Cabe sinalar que boa parte dos novos concellos contan cunhas dimensións moi reducidas ou están formados por unha soa parroquia. Este é o caso de Burela, A Illa de Arousa, Mondariz-Balneario, Pontecesures e Rábade. Practicamente todos eles xorden de segregacións marcadas por un ambiente conflitivo e turbulento entre a parroquia que se desmembra e o concello matriz.

Ademais destes casos uniparroquiais, o século XX é testemuño doutros tres concellos que se separan a través dos mesmos procesos convulsos. Así, na provincia de Lugo aparecen dous novos concellos: Negueira de Muñiz e Ribeira de Piquín. No caso da Coruña, o novo concello de Cariño nace da separación de varias parroquias do de Ortigueira —se ben, neste caso, o novo termo ten o seu precedente no antigo concello de Veiga—.

Os outros dous cambios de importancia no mapa municipal galego teñen que ver co establecemento de dous novos concellos como consecuencia da fusión doutros previos. En 1926, os concellos ourensáns de Freás de Eiras e Vilameá de Ramirás únense para formar unha soa entidade local, Ramirás. O mesmo acontece varios anos despois, en 1963, cando os concellos lugueses da Pontenova —chamado ata poucos anos antes Vilameá— e Vilaoudriz se xuntan para formar un só concello de maior superficie e con máis efectivos demográficos: A Pontenova-Vilaoudriz, logo renomeado unicamente como A Pontenova. Cabe sinalar que, neste caso, no mapa municipal de 1840 para a provincia de Lugo xa só se formulaba como un único concello.

Durante este século, tamén seguiron acontecendo nos concellos galegos cambios de nome e de capitalidade. Por exemplo, sobre a capitalidade, sinala Fariña Jamardo (1990) que nos concellos galegos continuaron producíndose numerosos cambios como o de Oulol a Merille no concello de Oulol, o de Cervo a Burela no concello de Cervo, o de Santa Rita a Freixeiro no concello de Narón ou o da Barrela a Castro no concello de Carballedo.

A CORUÑA

- **1912:** o concello de **Oza** (coas parroquias de Elviña, Oza, As Viñas e Visma) incorpórase ao da **Coruña**.
.....
- **1920:** o concello de **Castro** pasa a denominarse «**Miño**».
.....
- **1925:** a parroquia de Caaveiro pasa do concello de **Cabanas** ao da **Capela**.
.....
- **1925:** o concello de **Conxo** (coas parroquias de Aríns, Bando, O Castiñeiriño, Conxo, O Eixo, Figueiras, Laraño, Marrozos, Vidán e Villestro) incorpórase ao de **Santiago de Compostela**.
.....
- **1940:** o concello de **Serantes** (coas parroquias da Cabana, Covas, Doniños, Esmelle, Leixa, Mandiá, A Mariña, Marmancón, Santa Cecilia de Trasancos e Serantes) incorpórase ao de **Ferrol**.
.....
- **1960:** o concello de **Buxán** pasa a denominarse «**Val do Dubra**».
.....
- **1962:** o concello de **Enfesta** (coas parroquias da Barciela, Busto, O Carballal, Cesar, A Enfesta, San Xoán de Fecha, Santa Cristina de Fecha, Grixoa, Marantes, Nemenzo, Sabugueira e Verdía) incorpórase ao de **Santiago de Compostela**.
.....
- **1982:** as parroquias de Bermui, Espiñaredo, Eume, A Faeira, Goente, Ribadeume e Seoane pasan do concello da **Capela** ao das **Pontes de García Rodríguez**.
.....
- **1988:** o concello de **Cariño** (coas parroquias de Cariño, Feás, Landoi, A Pedra e Sismundi) segrégase do de **Ortigueira**.
.....

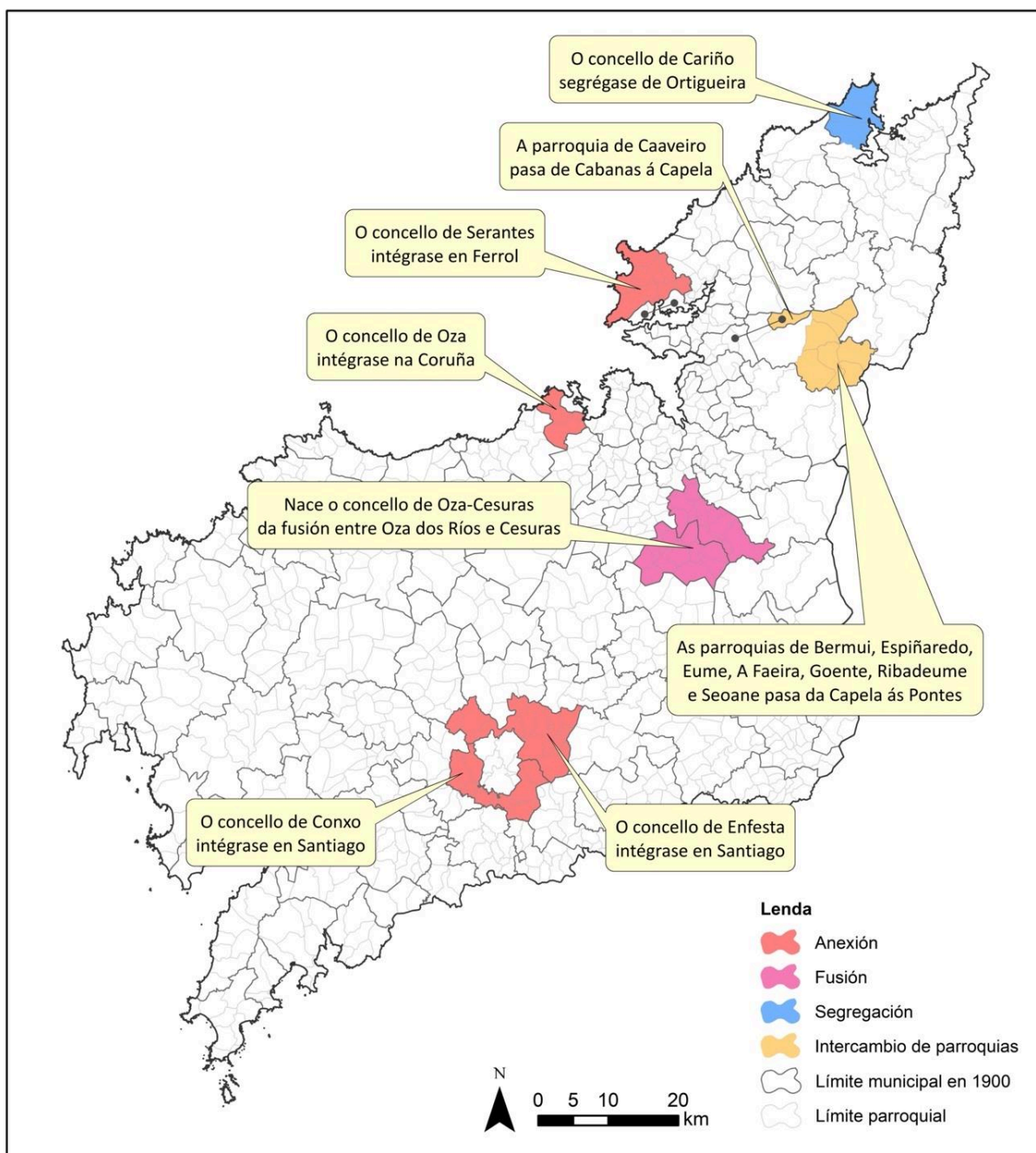


Figura 10. Cambios na planta municipal da provincia da Coruña durante o século XX-XXI

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

LUGO

- **1925:** o concello de **Rábade** (coa única parroquia homónima) segrégase do de **Begonte**.
.....
- **1928:** o concello de **Negueira de Muñiz** (coas parroquias de Barcela, Ernes, Marentes, Negueira, Ouviaño e Río de Porto) segrégase da **Fonsagrada**.
.....
- **1935:** o concello de **Ribeira de Piquín** (coas parroquias de Navалlos, Piquín e Santalla) segrégase do de **Meira**.
.....
- **1945:** o concello de **Trasparga** pasa a denominarse «**Guitiriz**».
.....
- **1951:** o concello de **Vilamerá** pasa a denominarse «**A Pontenova**».
.....
- **1956:** as parroquias de Foilebar e Vilarxoán pasan do concello de **Samos** ao do **Incio**.
.....
- **1957:** a parroquia de Acevo pasa do concello da **Fonsagrada** ao de **Ribeira de Piquín**.
.....
- **1960:** o concello de **Riobarba** pasa a denominarse «**O Vicedo**».
.....
- **1963:** os concellos da **Pontenova** (coas parroquias da Pontenova, San Xoán de Rececende, Santo Estevo de Rececende, Vilameá e Vilaouruz) e **Vilaoudriz** (coas parroquias de Bogo, Conforto, Vilaboa, Vilaoudriz, Vilarmide e Xudán) fusiónanse para formar o novo concello da **Pontenova**.
.....
- **1969:** a parroquia dos Vaos pasa do concello da **Fonsagrada** ao de **Ribeira de Piquín**.
.....
- **1970:** as parroquias da Seara e Outeiro pasan do concello de **Folgoso do Courel** ao de **Quiroga**.
.....
- **1975:** o concello de **Neira de Xusá** pasa a denominarse «**Baralla**».
.....
- **1994:** o concello de **Burela** (coa única parroquia homónima) segrégase do de **Cervo**.
.....

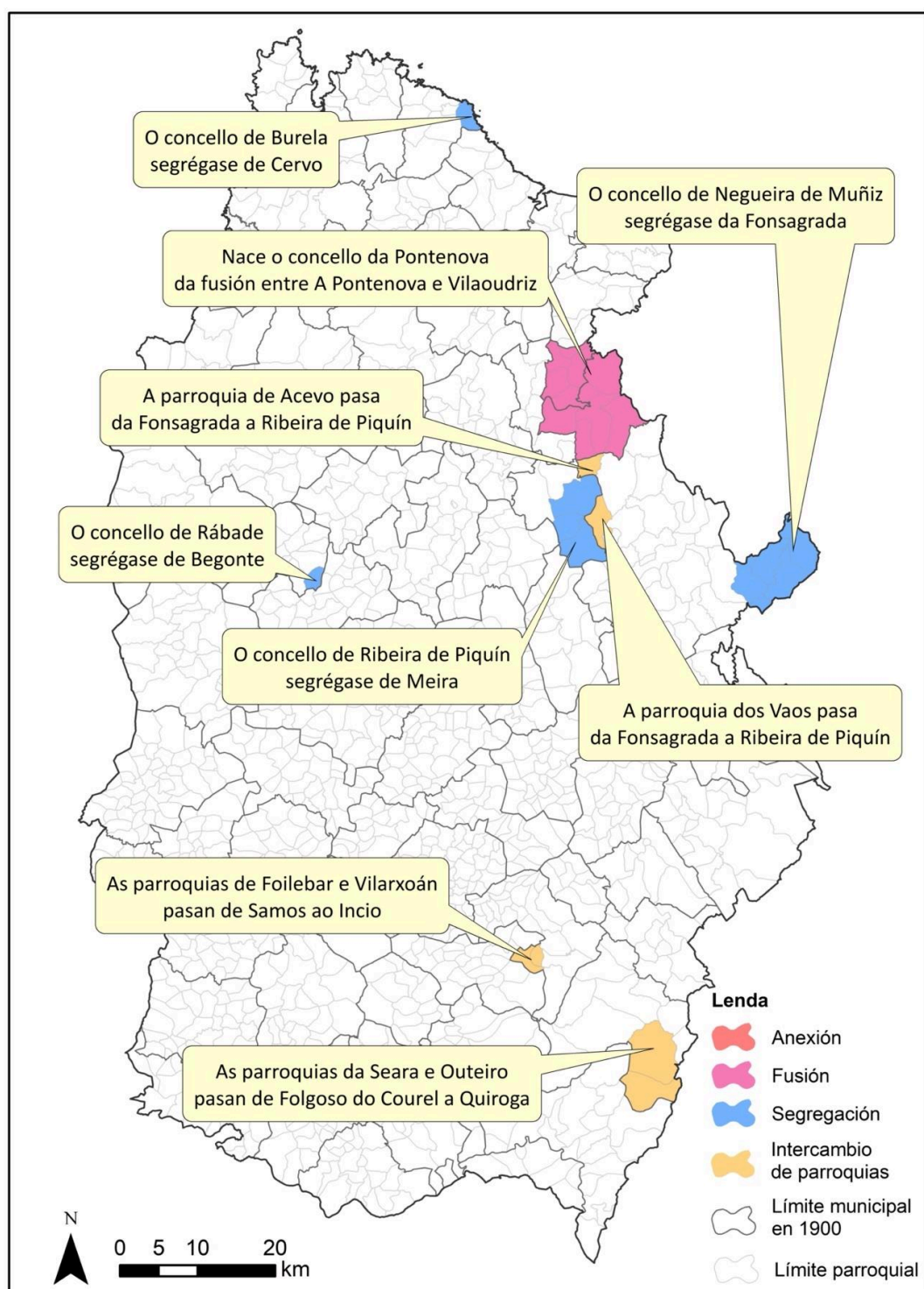


Figura 11. Cambios na planta municipal da provincia de Lugo durante o século XX-XXI

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

OURENSE

- **1926:** os concello de **Freás de Eiras** (coas parroquias de Casardeita, Escudeiros, Freás de Eiras, Grixó e Paizás) e **Vilameá** (coas parroquias de San Salvador de Penosiños, Santo André de Penosiños, Rubiás e Vilameá de Ramirás) fusiónanse para formar o novo concello de **Ramirás**.
.....
- **1927:** a parroquia de Regodeigón pasa do concello de **Beade** ao de **Ribadavia**.
.....
- **1927:** o concello de **Vilanova dos Infantes** (coas parroquias de Castromao, Freixo, Vilanova dos Infantes e Viveiro) incorpórase ao de **Celanova**.
.....
- **1927:** o concello de **Moreiras** (coas parroquias de Faramontaos, Gudín, Moreiras, Novás, San Pedro de Laroá, Santa María de Laroá e Seoane de Oleiros) incorpórase ao de **Xinzo de Limia**.
.....
- **1943:** o concello de **Canedo** (coas parroquias de Arrabaldo, Beiro, Canedo, O Castro de Beiro, Cudeiro, Palmés, Untes e Vilar de Astrés) incorpórase ao de **Ourense**.
.....
- **1967:** o concello de **Acevedo do Río** (coas parroquias de Acevedo do Río, Alcázar de Milmanda e Milmanda) incorpórase ao de **Celanova**.
.....

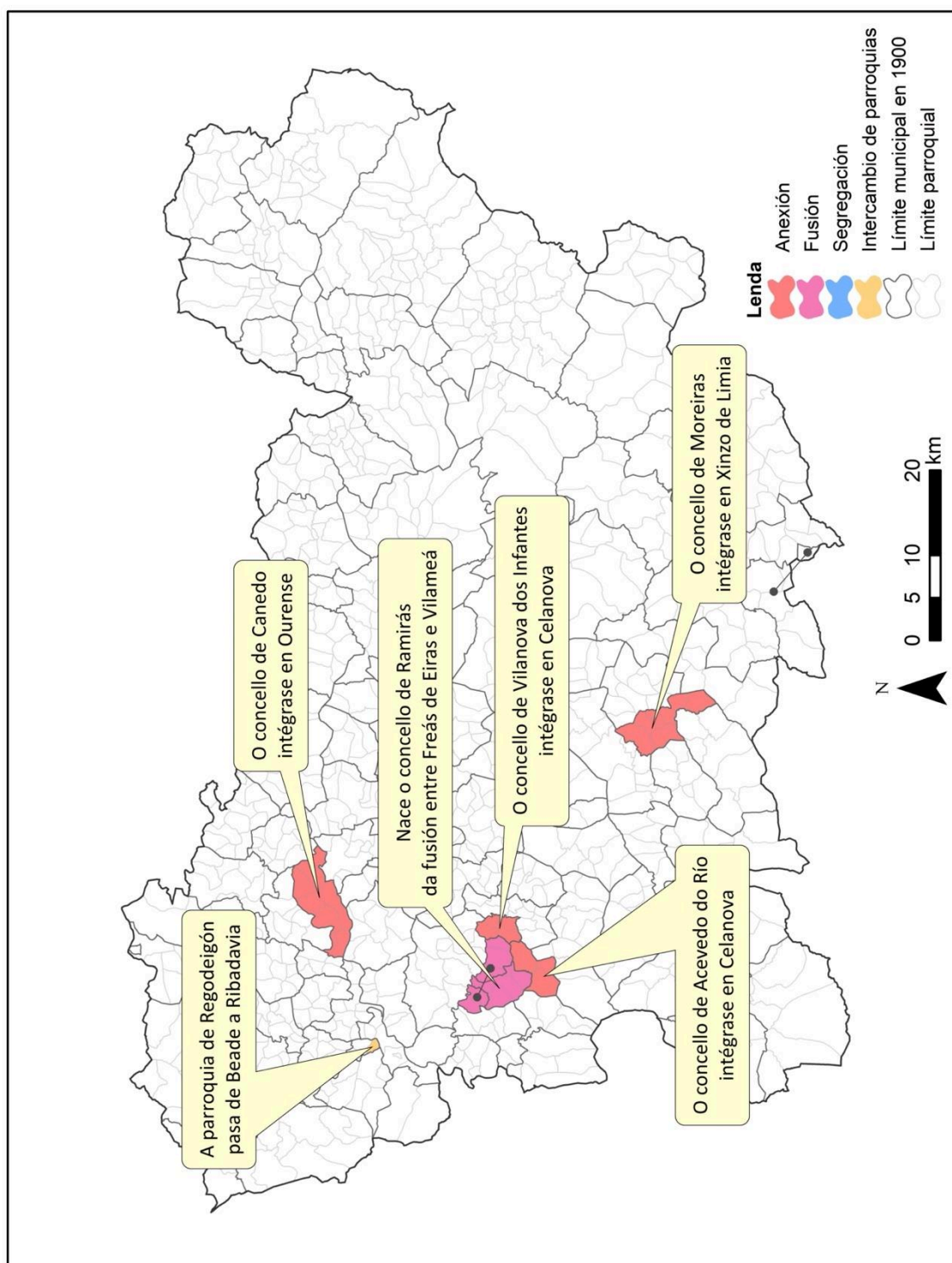


Figura 12. Cambios na planta municipal da provincia de Ourense durante o século XX-XXI

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

PONTEVEDRA

- **1904:** o concello de **Bouzas** (coas parroquias de Alcabre, Bouzas, Coia, Comesaña, Coruxo, Matamá, Navia, Oia e Saiáns) incorpórase ao de **Vigo**.
.....
- **1910:** o concello de **Setados** pasa a denominarse «**As Neves**».
.....
- **1912:** o concello de **Carril** (coas parroquias de Barmio e O Carril) incorpórase ao de **Vilagarcía de Arousa**.
.....
- **1912:** o concello de **Vilaxoán** (coas parroquias de Fontecarmoa, Sobradelo e Sobrán) incorpórase ao de **Vilagarcía de Arousa**.
.....
- **1924:** o concello de **Mondariz-Balneario** (coa única parroquia homónima) sgrégase do de **Mondariz**.
.....
- **1925:** o concello de **Pontecesures** (coa única parroquia homónima) sgrégase do de **Valga**.
.....
- **1941:** o concello de **Lavadores** (coas parroquias de Beade, Bembrive, Cabral, Candeán, Lavadores, Teis, Valadares e Zamáns) incorpórase ao de **Vigo**.
.....
- **1944:** o concello de **Xeve** (coas parroquias de Santa María de Xeve, Santo André de Xeve e Verducido) incorpórase ao de **Pontevedra**.
.....
- **1947:** a parroquia de Caroi pasa do concello da **Lama** ao de **Cotobade**.
.....
- **1950:** o concello de **Carbia** pasa a denominarse «**Vila de Cruces**».
.....
- **1960:** o concello de **Ponte Sampaio** (coas parroquias da Canicouva e Ponte Sampaio) incorpórase ao de **Pontevedra**.
.....
- **1996:** o concello da **Illa de Arousa** (coa única parroquia homónima) sgrégase do de **Vilanova de Arousa**.
.....

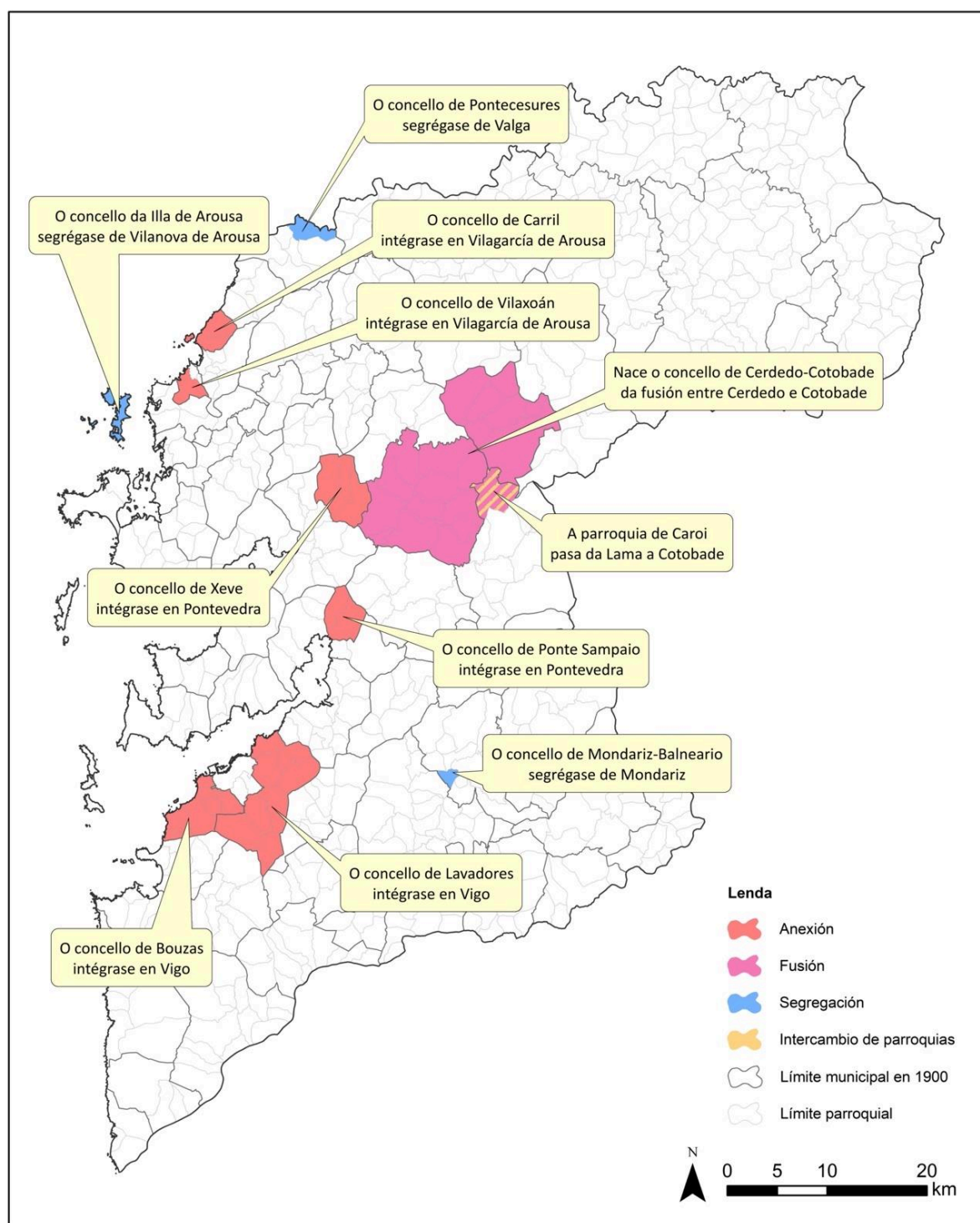


Figura 13. Cambios na planta municipal da provincia de Pontevedra durante o século XX-XXI

Fonte: Elaboración propia a partir de Fariña Jamardo (1990)

4. O AUMENTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA NO SÉCULO XXI

A situación de crise económica xurdida en España a finais de 2007 por mor do estalido da burbulla inmobiliaria afectou directamente as políticas públicas. De feito, entre o conxunto de ámbitos potenciais de actuación expúxose a necesidade de adaptar a dimensión das estruturas administrativas. Nesta dirección, propúxose desde diversos ámbitos a conveniencia de reformar a planta municipal, coa consecuente redución do número de municipios. Estimábase que unha actuación desta natureza suporía un aforro importante do gasto público e melloraría a eficiencia da organización administrativa. Unha reforma municipal que se atopa dentro da tradición do noso réxime local e que faría que España se aliñase coa estratexia seguida en moitos países do centro e do norte de Europa¹. Con todo, os seus efectos sociais e políticos de gran relevancia aconsellaban estimar previamente os efectos dunha medida como esta, para ter a seguridade de que unha operación tan complicada e difícil conseguía realmente uns resultados que a xustificasen (Bayona, 2012). Ademais, debería preverse tamén a posibilidade dunha reforma da planta municipal de forma indirecta, sen necesidade de suprimir ou agrupar forzosamente municipios. Neste sentido, deberíanse explorar as opcións que actualmente permite a actual LRBRL mediante fórmulas de cooperación intermunicipal.

En calquera caso, hai que sinalar que antes do impacto que sobre as estruturas administrativas supuxo a crise económica de 2007, a reforma municipal practicamente non aflorara á escena pública e, nas poucas ocasións en que o fixera, o resultado obtido fora claramente crítico (Roca i Junyent, 2002) ou totalmente inoperante (previsión de medidas voluntarias e coactivas de fusión de municipios na Lei catalá municipal e de réxime local de 1987). Agora ben, a crise económica do 2007-2013 propiciou que desde diferentes instancias se avogase pola supresión de municipios ou outras medidas de efecto equivalente, como unha actuación posible e eficaz para contribuír a reducir o gasto público e mellorar a eficiencia na organización administrativa mediante economías de escala. De feito, desde diversos ámbitos institucionais e académicos formuláronse propostas que ían nesta dirección. Entre elas, cabe destacar singularmente o Programa Nacional de Reformas (2012) presentado polo Goberno ás institucións europeas, no que se expón como medida de racionalización do número de entidades locais a agrupación de municipios, de modo que «só teñan esta consideración os que alcancen un limiar determinado de poboación» (Reino de España, 2012, p. 95). A Federación Española de Municipios e Provincias elaborou un informe sobre as competencias das corporacións locais con propostas para elevar ao Goberno, entre as que destaca a de disociar a entidade política da administrativa dos municipios, de forma que nos municipios de menos de vinte mil habitantes esa función administrativa sexa asumida directamente e de forma común polas deputacións ou, se o caso, cabidos e consellos insulares (Bayona, 2012).

¹ Esta estratexia de reforma aplicouse especialmente nos países escandinavos, no Reino Unido e nalgúns länder de Alemaña, e deu lugar á creación de municipios máis grandes desde o punto de vista territorial e demográfico, mediante procesos de fusión de pequenos e mesmo medianos municipios. O resultado obtido pode considerarse espectacular, xa que o número de habitantes mínimo dos municipios máis pequenos, despois da reforma, sitúase entre as 25 000 e 50 000 persoas.

Neste contexto, apróbase a Lei 27/2013, de racionalización e sostibilidade da Administración local (LRSAL), norma que se decanta por manter o actual sistema de fusións voluntarias² da LRBRL³ con algúns cambios normativos e introducindo medidas incentivadoras (De Diego Gómez, 2014a). A regulación introducida pola LRSAL establece que os municipios lindeiros dentro da mesma provincia e con independencia da súa poboación poderán acordar a súa fusión mediante convenio coa única limitación de que o resultante non poderá segregarse ata transcorridos dez anos. Por tanto, non se establece ningunha condición previa para que dous ou máis municipios poidan fusionarse entre si, salvo que sexan lindeiros e pertenczan á mesma provincia. Ademais, fronte ao establecido na LRBRL, a nova regulación recolle unha serie de medidas encamiñadas a fomentar esa fusión entre municipios (De Diego Gómez, 2014a). De feito, o municipio resultante gozará das seguintes vantaxes:

- Incrementarase en 0,10 o coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acordo coa distribución da participación do municipio nos tributos do Estado, regulada no artigo 124.1 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo (RDL) 2/2004, do 5 de marzo.
.....
- O esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria que lle corresponda en ningún caso poderá ser inferior ao máis elevado dos valores previos que tivese cada municipio por separado antes da fusión, de acordo co mesmo artigo 124.1 da Lei de facendas locais.
.....
- O seu financiamento mínimo será a suma dos financiamentos mínimos que tivese cada municipio por separado antes da fusión.
.....
- Da aplicación das regras contidas nas letras anteriores non poderá derivarse, para cada exercicio, un importe total superior ao que resulte do disposto no artigo 123 do citado texto refundido da Lei reguladora das facendas locais.
.....
- Sumaranse os importes das compensacións que, por separado, correspondesen aos municipios que se fusionan e que se derivan da reforma do Imposto sobre Actividades Económicas actualizadas nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2004, así como a compensación adicional, regulada na disposición adicional segunda da Lei 22/2005, do 18 de novembro, actualizada nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2006.

² Isto non é novo, senón que é precisamente o sistema que había vixente en España ata o de agora, pois ningunha lexislación, nin central nin autonómica, recolleu as fusións obrigatorias (De Diego Gómez, 2014a).

³ A LRBRL, ata o de agora, só lle dedicaba á fusión de concellos un conciso apartado 3 do artigo 13, referido á posibilidade de que o Estado, atendendo a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais, puidese establecer medidas para fomentar a fusión de municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos públicos locais, así como a referencia en canto a competencias e quórum para adopción dos acordos dos artigos 22, 47 e 123.

- Queda dispensado de prestar novos servizos mínimos previstos no artigo 26 da LRBRL, que lle correspondan por razón do seu aumento demográfico.
- Durante, polo menos, os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión o municipio resultante da fusión terá preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios ou outros instrumentos baseados na concorrência.

En calquera caso, a LRSAL introduce incentivos á fusión municipal pero o proceso segue sendo voluntario. Un carácter que en opinión de De Diego Gómez (2014a, p. 464) supoñerá que a medida acabe sendo pouco eficaz:

... por unha parte pola súa dilación no tempo e por outra porque as posibles unións que haxa serano por afinidade ou empatía e non por principios de ordenación e racionalización, sobre os cales tampouco introduce elemento ningún de fomento, senón que estes son tan só de carácter económico.

Unha falta de obrigatoriedade nas fusións que explica que só se animaran a iso Oza e Cesuras (2013)⁴ e Cerdedo e Cotobade (2016)⁵. Agora ben, lembremos que Galicia non foi escenario propicio para a redución do seu mapa local. Desde hai case dous séculos tan só se rexistraron catro fusións no territorio da comunidade: as xa comentadas de Cerdedo-Cotobade e Oza-Cesuras e as anteriores da Pontenova, como froito da unión de Vilameá e Vilaoudriz (1963) e a de Ramirás, xurdida pola confluencia de Freá de Eiras e Vilameá (1926). Fronte a esas catro fusións, conta desde o ano 1857 con 23 absorcións de localidades grandes a outras limítrofes de menor tamaño e co xurdimento de 13 novos municipios por disgregación doutros (Vilarmaior, Cariño, Rábade, Negueira de Muíñ, Ribeira de Piquín, Burela, Punxín, Carballeda de Avia, O Rosal, Fornelos de Montes, Mondariz-Balneiro, Pontecesures e A Illa de Arousa).

A particularidade de Cerdedo e Cotobade, fronte ao caso de Oza e Cesuras, é que son dous municipios limítrofes pertencentes a comarcas distintas, cuxa motivación para a fusión é a destacada relación socioeconómica motivada pola proximidade (De Diego Gómez & Vaquero García, 2016). Os autores citados, dentro da súa breve análise das dúas fusións municipais recentes en Galicia, establecen que desde a unificación se produciu un crecemento da poboación. Este resultado «posiblemente verémolo consolidado (...), como no resto das que se expoñan» (De Diego Gómez &

⁴ Véxase: «Decreto 83/2013, do 6 de xuño, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Oza dos Ríos e Cesuras e se constitúe o municipio de Oza-Cesuras». DOG núm. 108, do 7/6/2013. https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2013/20130607/AnuncioG0244-060613-0003_gl.html

⁵ Véxase: «Decreto 134/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Cerdedo e Cotobade e se constitúe o municipio de Cerdedo-Cotobade». DOG nº197, de 17/10/2016. https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20161017/AnuncioG0244-131016-0001_gl.html

Vaquero García, 2016, p. 47). Tamén fan referencia en diversos apartados do seu estudo ao carácter positivo das fusións de municipios con respecto ao nivel de ingresos que perciben as entidades resultantes.

Bayona (2012) destaca especialmente dúas vantaxes dunha redución da planta municipal:

- **En primeiro lugar**, a superación dos problemas de capacidade e eficiencia que lastran os pequenos municipios, co elemento engadido dunha teórica diminución do gasto público derivado do proceso de reorganización administrativa.
- **En segundo lugar**, a potenciación da autonomía municipal derivada da posibilidade de que os novos municipios estean en condicións de asumir un maior número de responsabilidades e competencias, entre elas moitas que antes estaban en niveis superiores de goberno territorial.

No que concirne ás vantaxes de tipo económico, suxeriuse no Informe IEB sobre o Federalismo Fiscal (2012) que a fusión de municipios podería ter un impacto favorable, entre outros, sobre os seguintes aspectos (Bayona, 2012):

- A redución nos custos de administración, garantindo á vez unha mellor capacitación administrativa dos municipios.
- A reforma necesaria do sistema de financiamento municipal, reducindo a dependencia dos niveis de goberno superiores, e mellorando ao mesmo tempo a responsabilidade fiscal dos municipios ante os cidadáns.
- A mellora da eficiencia das políticas de investimento municipais.
- A mellora do control financeiro dos municipios.

No que atinxe á capacidade administrativa, os procesos de fusión ou agrupación permitirían constituír gobernos municipais «fortes», é dicir, capaces de xestionar servizos e exercer máis competencias que as que agora lles corresponden. Aínda que pareza paradoxal, a fusión ou agrupación tería un efecto favorable para a aplicación do principio de descentralización, xa que a capacidade (ou incapacidade) municipal deixaría de ser o pretexto para manter numerosas responsabilidades públicas en ámbitos superiores. Desta forma, un nivel de goberno máis próximo aos cidadáns podería pasar a ser o responsable de decisións que actualmente non se atribúen ao ámbito local ou se reservan por leis sectoriais a municipios cun número importante de habitantes.

Sería unha forma de poder conseguir que o exercicio das competencias públicas sexa exercido preferentemente polas autoridades máis próximas aos cidadáns (principio de subsidiariedade) (Bayona, 2012).

Pola súa banda, Álvarez Corbacho (1995; 2015), en diferentes publicacións e especialmente en *Educación democrática ou barbarie* (2015), sitúa no centro da problemática municipal a necesaria «nova planta»: unha reforma do mapa municipal centrada na redución de municipios que na súa opinión se axusta á base económica e demográfica galega do século XXI, para mellorar o financiamento e a eficacia local, así como a autonomía e a relación cos entes supramunicipais (deputacións e Xunta de Galicia). Só deste xeito os concellos poderían subministrar servizos decentes aos seus veciños, financiados de xeito igualitario en función dos recursos de cada quen. Os concellos resultantes gañarían en capacidade de cubrir os servizos públicos locais, de planificar estratexias e ordenacións coa escala territorial e demográfica axeitada e mesmo de mellorar o poder negociador coas administracións supramunicipais. De feito, sostén que só coa metade dos concellos actuais, cun tamaño medio demográfico equivalente ao dobre do actual, e con acordos mancomunados entre eles en áreas comarcais ou metropolitanas, poderemos contar coa escala precisa para ofrecer servizos públicos de calidade (Álvarez Corbacho, 2015). E, de paso, para prescindir de provincias e deputacións que parasitan clientelaramente o actual minifundismo municipal.

Agora ben, debemos ter presente que a opción da fusión ou agrupación presenta tamén aspectos desfavorables, que deben ser debidamente valorados (Bayona, 2012).

O primeiro sería a ruptura do modelo tradicional de municipio que tivemos en España durante séculos. Unha reforma que non se atopa dentro dos nosos parámetros culturais e sociais, rompe coa noción do municipio como ámbito de participación próximo á cidadanía e hai que supoñer que vai contar cunha forte contestación social. Non debería menosprezarse a reacción social no momento en que o debate sobre a reforma da planta municipal pase do escenario político e académico ao debate cidadán e á adopción de medidas concretas.

O segundo problema que podería expor a opción agrupacionista gravita sobre a certeza ou probabilidade de que os efectos económicos perseguidos se traduzan en resultados tanxibles e percibidos pola poboación (de feito, pode habelos e non ser correctamente percibidos). Neste sentido, debería terse en conta que a realidade municipal presenta escenarios diversos e non homoxéneos. Esta diversidade engade un elemento de dificultade ao proceso de reforma que debería facer aínda máis necesarios un estudo e unha reflexión previos e pausados dunha actuación desta natureza, e evitar calquera tipo de apriorismo e precipitación.

O terceiro inconveniente dun proceso de fusión ou agrupación sería o efecto sobre o principio participativo que encarna o municipio. Resultaría inevitable neste caso un afastamento da toma de decisións respecto do cidadán, que actualmente se produce nun ámbito municipal moi próximo e que, despois da reforma, debería ser compartido con outras comunidades que tamén perderían a súa

condición de municipio. A fusión de municipios reduce a posibilidade dos cidadáns residentes nos municipios pequenos de incidir sobre as políticas municipais, sobre todo se o resultado final da operación dá lugar á creación de novas unidades municipais demasiado grandes ou afastadas dos núcleos de poboación que anteriormente tiñan a condición de municipios. Hai que advertir, con todo, que este inconveniente pode relativizarse nun dobre sentido. En primeiro lugar, polo feito de que o novo municipio teña maior capacidade de xestión e sexa capaz de asumir efectivamente novas responsabilidades que antes se atopaban en ámbitos de decisión máis afastados. Así, o fortalecemento da autonomía municipal no seu contido material paliaría o inconveniente apuntado. En segundo lugar, existiría a posibilidade de que a fusión ou agrupación non eliminase totalmente o contido representativo e xestor dos antigos municipios, mediante a súa conversión en entidades descentralizadas ou consellos de distrito, dando así lugar a un escenario de dous niveis de goberno no seo municipal.

É certo que o aforro pode producirse polo efecto de economía de escala, pero este efecto ha de ser previamente analizado e estimado. Esta reflexión debe levar á conclusión de que a adopción dunha iniciativa coma esta só é aconsellable coñecendo de antemán cal vai ser o beneficio económico obtido e se ese beneficio compensa todos os demais inconvenientes.

Con respecto á fusión municipal, López Iglesias & Pérez Fra (2017) postúlanse no ámbito rural galego por unha fusión obrigatoria de concellos, coa aprobación dun novo mapa municipal a partir do establecemento de dimensións mínimas (en termos de poboación e superficie). Agora ben, tamén sosteñen que poden obterse resultados relativamente similares a través de vías intermedias, como a obriga de mancomunar servizos, condicionando a isto calquera financiamento do Estado e da comunidade autónoma. En calquera caso, sosteñen que sexa por unha ou outra vía, o proceso non pode facerse só de forma voluntaria, xa que levaría a resultados desiguais e con toda probabilidade irracionais. Tamén avogan por facer delimitacións con base nas comarcas funcionais e basearse polo tanto nas relacións económicas e os fluxos de poboación existentes hoxe. Finalmente, sosteñen que unha reforma en profundidade do actual mapa e/ou funcións dos concellos implicaría que perdesen todo o seu sentido e funcionalidade as deputacións provinciais.

Pola súa banda, Rodríguez González (2004b) aborda nun estudo en profundidade os novos retos organizativos que poden reforzar as estruturas municipais e permitir ofertar máis e mellores servizos. Neste traballo de investigación abórdase a análise da reorganización local partindo de varias realidades: a histórica, a xurídica, a funcional, a xeográfica, a económico-organizativa e a política. Todas elas son necesarias para poder interpretar a actual situación do municipalismo galego e, tamén, as perspectivas que a medio prazo se nos presentarán. O obxectivo final do estudo é establecer un debate sobre a oportunidade de acometer unha reforma territorial dos gobernos locais galegos a partir da súa fusión ou agrupación. Unha problemática de máximo interese que xera dúbidas e reflexións.

A outra grande alternativa estratéxica territorial para afrontar a mellora da eficiencia do mapa municipal galego son as iniciativas de cooperación supramunicipal. A estratexia mediante fórmulas de cooperación intermunicipal foi seguida basicamente polos países da Europa meridional, que apostaron por manter o formato do mapa municipal e promover a articulación de estruturas intermunicipais de xestión conxunta de servizos ou de cooperación e asistencia aos municipios. En Galicia é o caso das mancomunidades e dos consorcios, das deputacións e doutras entidades supramunicipais (por exemplo, as comarcas), que están especialmente deseñadas para exercer funcións de cooperación, asistencia e suplencia cos municipios. Desde o punto de vista das vantaxes que pode supoñer adoptar esta liña, destaca sobre todo a de evitar o impacto e os conflitos que pode supoñer a vía da fusión obrigatoria ou coactiva. Estas fórmulas aseguran a continuidade do modelo tradicional municipal e presentan un escaso risco de contestación social e política.

Con todo, hai que recoñecer que estas fórmulas non solucionan o problema endémico da debilidade municipal e a situación de dependencia que moitos municipios teñen respecto dos niveis supramunicipais. Este sistema de cooperación eríxese, en definitiva, como un mecanismo que nace desa debilidade de base, e foi criticado, entre outras cousas, por ofrecer solapamentos, duplicidades e faltas de eficiencia, co seu correspondente resultado económico non desexable (Bayona, 2012). Finalmente, outro inconveniente moi importante, sobre todo no caso das institucións supramunicipais (deputacións e comarcas), é o déficit democrático que se produce. A cooperación, asistencia e suplencia municipal que exercen estas institucións supoñen, de feito, «compartir» en maior ou menor medida, segundo o caso, o propio ámbito de decisión que debería corresponder a unha autonomía municipal plena. E iso agrávase extraordinariamente cando comprobamos que estes entes non foron elixidos directamente polos cidadáns. Ademais deste déficit participativo, é evidente que este sistema é menos transparente en canto á responsabilidade última das decisións, co consecuente déficit que iso significa á hora de render contas ante os cidadáns (Bayona, 2012).



CAPÍTULO 2

MARCO XEOGRÁFICO E DEMOGRÁFICO

TRANSFORMACIÓNS NO MAPA MUNICIPAL EUROPEO,
ESPAÑOL E GALEGO. DINÁMICAS DE EVOLUCIÓN

1. CARACTERIZACIÓN E ANÁLISE XEOGRÁFICA DA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA E GALICIA

España conta, a un de xaneiro de 2021, cun total de 8 131 concellos (figura 14 e táboa 1). A comunidade autónoma que ten un maior número de termos municipais é Castilla y León (2 248 concellos), seguida, xa con menos da metade, por Cataluña (947), Castilla-La Mancha (919), Andalucía (785) e Aragón (731). Do outro lado da balanza, sitúanse por debaixo do centenar de municipios, ademais das cidades autónomas, as seguintes: Región de Murcia (45), Islas Baleares (67), Asturias (78) e Canarias (88).

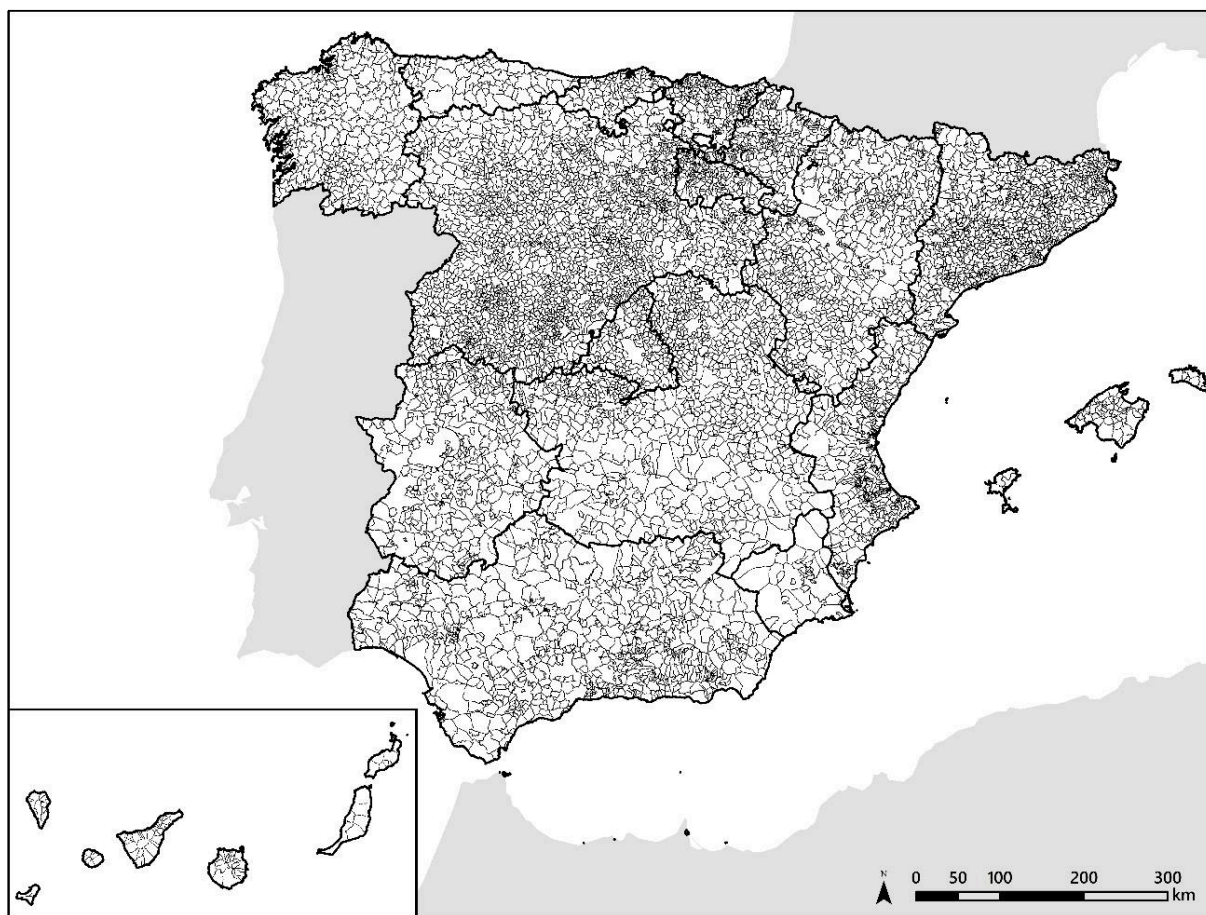


Figura 14. Mapa municipal de España

Fonte: Elaboración propia

ANDALUCÍA	785	CATALUÑA	947
Almería	103	Barcelona	311
Cádiz	45	Gerona	221
Córdoba	77	Lérida	231
Granada	174	Tarragona	184
Huelva	80	C. VALENCIANA	542
Jaén	97	Alicante	141
Málaga	103	Castellón	135
Sevilla	106	Valencia	266
ARAGÓN	731	EXTREMADURA	388
Huesca	202	Badajoz	165
Teruel	236	Cáceres	223
Zaragoza	293	GALICIA	313
ASTURIAS	78	A Coruña	93
ISLAS BALEARES	67	Lugo	67
CANARIAS	88	Ourense	92
Las Palmas	34	Pontevedra	61
Santa Cruz de Tenerife	54	COMUNIDAD DE MADRID	179
CANTABRIA	102	REGIÓN DE MURCIA	45
CASTILLA Y LEÓN	2 248	NAVARRA	272
Ávila	248	PAÍS VASCO	251
Burgos	371	Álava	51
León	211	Vizcaya	112
Palencia	191	Guipúzcoa	88
Salamanca	362	LA RIOJA	174
Segovia	209	CEUTA	1
Soria	183	MELILLA	1
Valladolid	225		
Zamora	248		
CASTILLA-LA MANCHA	919		
Albacete	87		
Ciudad Real	102		
Cuenca	238		
Guadalajara	288		
Toledo	204		
		TOTAL	8 131

Táboa 1. Número de municipios por comunidades autónomas, provincias e cidades autónomas

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

A pesar de que na actualidade hai 1 131 municipios menos que en 1930 (táboa 2), o que supón un descenso dun 12,1 %, desde a década de 1980, véñse producindo, como consecuencia das segregacións, un aumento constante do seu número. A planta local española está moi fragmentada, o que dificulta facerlles fronte aos novos desafíos do século XXI. En xeral, considérase que o mapa municipal precisa unha reforma, ao atoparse desfasado (Arenilla, 2012) e presentar múltiples disfuncións (García Álvarez, 2004; Izu, 2011). Unha mostra disto é o emprego de termos como «inframunicipalismo» (Arenilla, 2012) ou «minicipalismo» (Burgueño & Guerrero, 2014) para describir o mapa municipal de España. Ademais, tamén hai que salientar a existencia de certas irregularidades ou anomalías, como a presenza de territorios compartidos ou condominios, especialmente en Castilla y León e Navarra, e de enclaves, con gran presenza en Castilla y León, na Comunidad Valenciana e en Cataluña.

Non se trata dunha cuestión anecdótica: hai un total de 85 territorios compartidos ou condominios e 698 enclaves no territorio español (Burgueño & Guerrero, 2014). Galicia non conta con ningún condominio, pero si que existen un total de oito enclaves como, por exemplo, a parroquia de Rabal (Oímbra) ou a de Uma (Salvaterra de Miño).

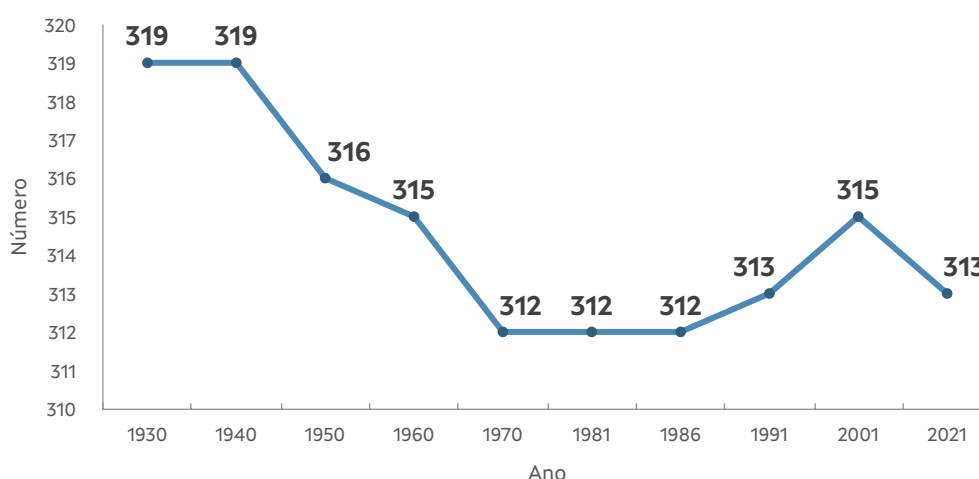
	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1986	1991	2001	2021
Andalucía	799	803	799	799	796	762	765	767	769	785
Aragón	944	942	936	935	820	724	727	729	730	731
Asturias	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78
Islas Baleares	65	65	65	65	65	65	66	66	67	67
Canarias	90	89	89	87	87	87	87	87	87	88
Cantabria	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Castilla y León	2 811	2 808	2 803	2 797	2 572	2 243	2 248	2 248	2 248	2 248
Castilla-La Mancha	1 088	1 087	1 086	1 085	1 004	911	916	915	919	919
Cataluña	1 062	1 064	1 059	1 059	976	934	939	941	946	947
Extremadura	388	386	385	385	381	380	380	381	383	388
Galicia	319	319	316	315	312	312	312	313	315	313
La Rioja	183	182	183	184	183	174	174	185	174	174
Comunidad de Madrid	196	196	184	183	183	183	178	178	179	179
Región de Murcia	42	42	42	43	43	44	45	45	45	45
Navarra	267	266	264	265	265	264	265	268	272	272
País Vasco	281	280	276	271	241	228	236	236	250	251
C. Valenciana	545	545	545	547	545	534	536	536	541	542
Total	9 262	9 256	9 214	9 202	8 655	8 027	8 056	8 077	8 107	8 131

Táboa 2. Evolución do número de concellos por comunidade autónoma (1930-2021)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>), Instituto Nacional de Estadística (INE) e Márquez (2004)

Na escala autonómica, a evolución do número de municipios foi moi dispar. Asturias e Cantabria mantiveron a cifra de municipios sen ningunha modificación nos últimos 92 anos. Tampouco presentaron cambios salientables Andalucía, Extremadura ou a Comunidad Valenciana. En Navarra (+5), na Región de Murcia (+3) e nas Islas Baleares (+2), o número de municipios medrou no período comprendido desde o ano 1930 ata 2021. Non obstante, en xeral, existe unha lixeira tendencia á diminución no número de concellos. Sobresaen os casos das comunidades autónomas de Aragón, Castilla y León ou Castilla-La Mancha —é dicir, as que contan cun maior número de concellos—, onde a baixada chega a supor unha quinta parte da súa planta local. En Cataluña produciuse tamén unha redución, aínda que moi lonxe da esperable despois de que no ano 2000 se publicase o denominado Informe Roca. Este estudo expuña unha reestruturación da planta local catalá con medidas, entre outras, como a de eliminar os municipios de menos de 250 habitantes (máis do 20 %). Ese proxecto foi rexeitado tras unha gran polémica e o receo de institucións e partidos políticos cataláns (García Álvarez, 2004; Paül, 2007).

Galicia conta no momento presente con 313 concellos. A provincia da Coruña é a que ten un maior número de municipios (93), seguida por Ourense (92), Lugo (67) e Pontevedra (61). O mapa municipal galego case non experimentou cambios no último século (gráfica 1). Desde 1930 ata 2021 a cifra pasou dos 319 aos 313 actuais, o que supón un descenso inferior ao 2 %. Non obstante, a tendencia da evolución do número de concellos nos últimos anos é inversa á do conxunto de España. Neste sentido, no século XXI, os dous únicos cambios acontecidos teñen que ver con dúas fusións municipais, o que levou a reducir o número total de municipios dos 315 no ano 2001 aos 313 de hoxe.

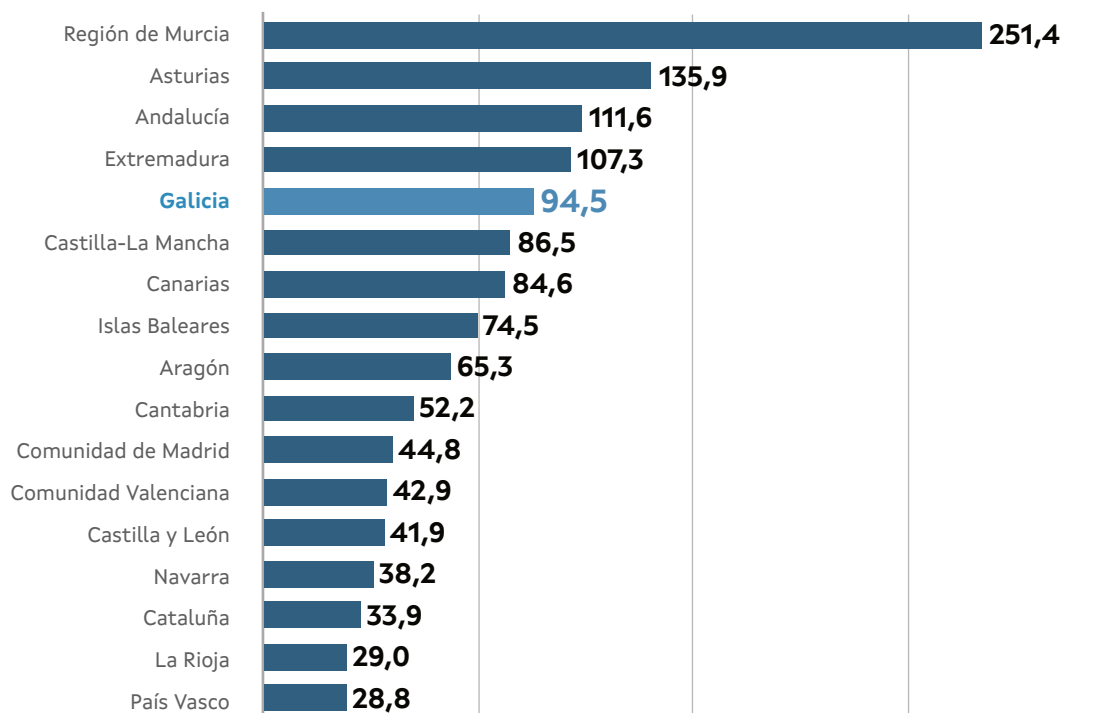


Gráfica 1. Evolución do número de concellos de Galicia (1930-2021)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>), Instituto Nacional de Estadística (INE) e Márquez (2004)

2. AS DIMENSIÓNS DOS CONCELLOS, CONTRASTES INTERNOS E A SÚA ESCALA EN EUROPA

A dimensión dos municipios españois presenta unha gran variabilidade (gráfica 2). Unha mostra disto é que a superficie media dos concellos da comunidade autónoma da Región de Murcia (251,4 km²) é case nove veces superior á dos concellos do País Vasco (28,8 km²). Galicia atópase na parte alta da táboa, cunha superficie media de 94,5 km² que só superan, ademais da citada Región de Murcia, Asturias (135,9 km²), Andalucía (111,6 km²) e Extremadura (107,3 km²). Outras comunidades como Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares e Aragón tamén se sitúan por riba da superficie media estatal (62,2 km²). No lado oposto están o País Vasco (28,8 km²), La Rioja (29 km²) e Cataluña (33,9 km²), que son as comunidades autónomas que teñen unha superficie media máis baixa.



Gráfica 2. Superficie media dos municipios por comunidade autónoma (km²)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

A base destas diferenzas sobre o tamaño dos concellos responde a aspectos históricos, á disposición do poboamento —máis denso e con localidades máis próximas unhas das outras no norte— e ás dispares características físicas ou ecolóxicas das diferentes áreas do territorio español (Burgueño & Guerrero, 2014). Galicia, a pesar da gran dispersión existente, é, xunto co caso asturiano, unha excepción no contexto do norte de España, onde os municipios xeralmente son dun tamaño inferior (figura 14). Algo semellante acontece no outro sentido, xa que áreas como a do Levante valenciano

ou a das Alpujarras, por exemplo, contan con concellos de dimensións máis reducidas ca os do resto da súa comunidade autónoma.

A planta local de España tamén presenta grandes diferenzas desde unha perspectiva demográfica (táboa 3 e figura 15). Un dos datos máis rechamantes é que case a metade dos municipios españois conta con menos de 500 habitantes. Trátase dun tipo de municipio case inexistente no contexto galego, onde só hai seis concellos por debaixo desa cifra (Negueira de Muñiz, A Teixeira, Beade, Larouco, Chandrexa de Queixa e Pontedeva), pero que é claramente maioritario en Castilla y León (80,2 %), La Rioja (77 %) ou Aragón (74,6 %). No caso de que o listón se situase no milleiro de habitantes, en Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra e Cataluña tamén serían maioría. Pola contra, igual que acontece en Galicia, nas Islas Baleares, Canarias e na Región de Murcia este tipo de municipios son residuais ou inexistentes.

	<500	500-999	1 000-4 999	5 000-19 999	20 000-49 999	>50 000
Andalucía	13,9 %	13,9 %	39,7 %	22,0 %	6,9 %	3,7 %
Aragón	74,6 %	11,4 %	10,8 %	2,7 %	0,3 %	0,3 %
Asturias	12,8 %	10,3 %	39,7 %	28,2 %	3,8 %	5,1 %
Islas Baleares	3,0 %	6,0 %	29,9 %	41,8 %	14,9 %	4,5 %
Canarias	0,0 %	1,1 %	29,5 %	35,2 %	23,9 %	10,2 %
Cantabria	17,6 %	18,6 %	41 %	15,7 %	2,9 %	2,0 %
Castilla y León	80,2 %	9,2 %	8,0 %	2,0 %	0,3 %	0,4 %
Castilla-La Mancha	57,5 %	12,3 %	22,2 %	6,3 %	1,1 %	0,7 %
Cataluña	35,5 %	15,8 %	26,4 %	15,2 %	4,6 %	2,4 %
Comunidad Valenciana	26,9 %	14,4 %	29,7 %	17,0 %	9,2 %	2,8 %
Extremadura	31,4 %	24,7 %	34,8 %	7,2 %	1,0 %	0,8 %
Galicia	1,9 %	9,3 %	52,7 %	28,8 %	5,1 %	2,2 %
Comunidad de Madrid	15,6 %	10,1 %	29,1 %	25,7 %	6,7 %	12,8 %
Región de Murcia	0,0 %	4,4 %	13,3 %	42,2 %	31,1 %	8,9 %
Navarra	55,9 %	13,6 %	22,8 %	6,3 %	1,1 %	0,4 %
País Vasco	25,1 %	15,1 %	31,1 %	21,1 %	5,2 %	2,4 %
La Rioja	77,0 %	6,9 %	10,9 %	4,0 %	0,6 %	0,6 %
España	49,2 %	12,3 %	22,4 %	10,9 %	3,3 %	1,8 %

Táboa 3. Porcentaxe de municipios por franxas de poboación (2020)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

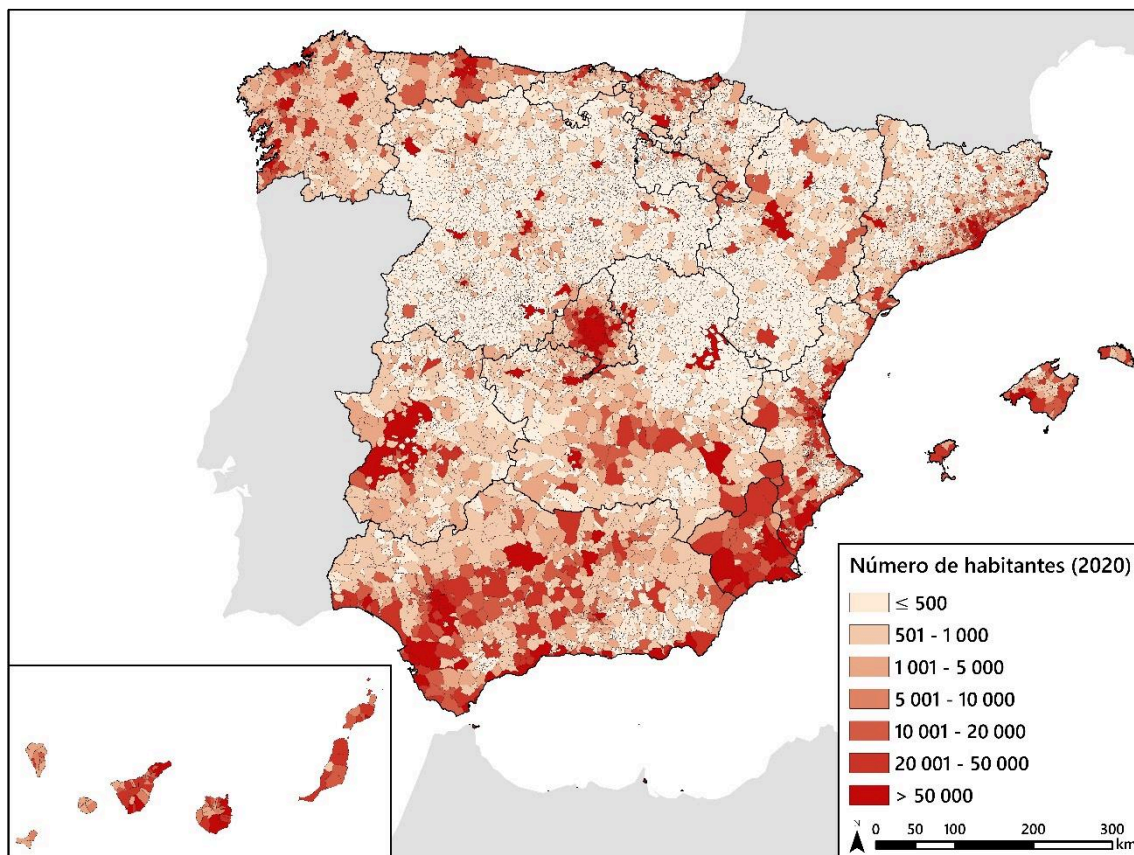


Figura 15. Mapa municipal por intervalos de poboación (2020)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

En Galicia, o intervalo maioritario é o de 1 000–4 999, no que se sitúan 165 dos 313 municipios. A táboa 4 reflicte como a situación galega é notablemente boa dentro do contexto español. Tan só o 0,9 % dos galegos e galegas residen en concellos de menos de mil habitantes, en comparación co 3,1 % do conxunto do Estado. Os termos municipais de tamaño medio tamén destacan noutras comunidades autónomas como Andalucía, Asturias ou Cantabria. No que se refire aos concellos máis poboados, sobresaí o caso dos dous arquipélagos, da Comunidade de Madrid, da Comunidade Valenciana e, especialmente, da Región de Murcia. Neste último caso, tal como se sinalou anteriormente, a maior superficie media dos concellos murcianos vese reflectida no seu número de habitantes.

Habitantes do municipio	Porcentaxe de habitantes		Porcentaxe de municipios	
	España	Galicia	España	Galicia
< 1 000	3,1 %	0,9 %	61,5 %	11,2 %
1 000-4 999	8,9 %	14,1 %	22,4 %	52,7 %
5 000-19 999	18,3 %	31,3 %	10,9 %	28,8 %
≥ 20 000	69,7 %	53,7 %	5,1 %	7,3 %

Táboa 4. Comparativa da porcentaxe de municipios e de habitantes por intervalos de poboación municipal entre Galicia e España (2020)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

No caso da densidade de poboación municipal (figura 16) é posible simplificar atendendo a dúas grandes dimensións: por unha banda, os municipios cunha densidade maior, de carácter urbano, que se localizan fundamentalmente no litoral e nas áreas metropolitanas das cidades do interior; e por outra banda, aqueles municipios cunha densidade moito menor, que se catalogarían dentro do rural e que se inclúen maioritariamente dentro das zonas con risco de despoboamento ou o rural estancado (Molinero, 2019). Isto último vincúlase co popular —e simplista— termo de «España baleira» (Del Molino, 2016).

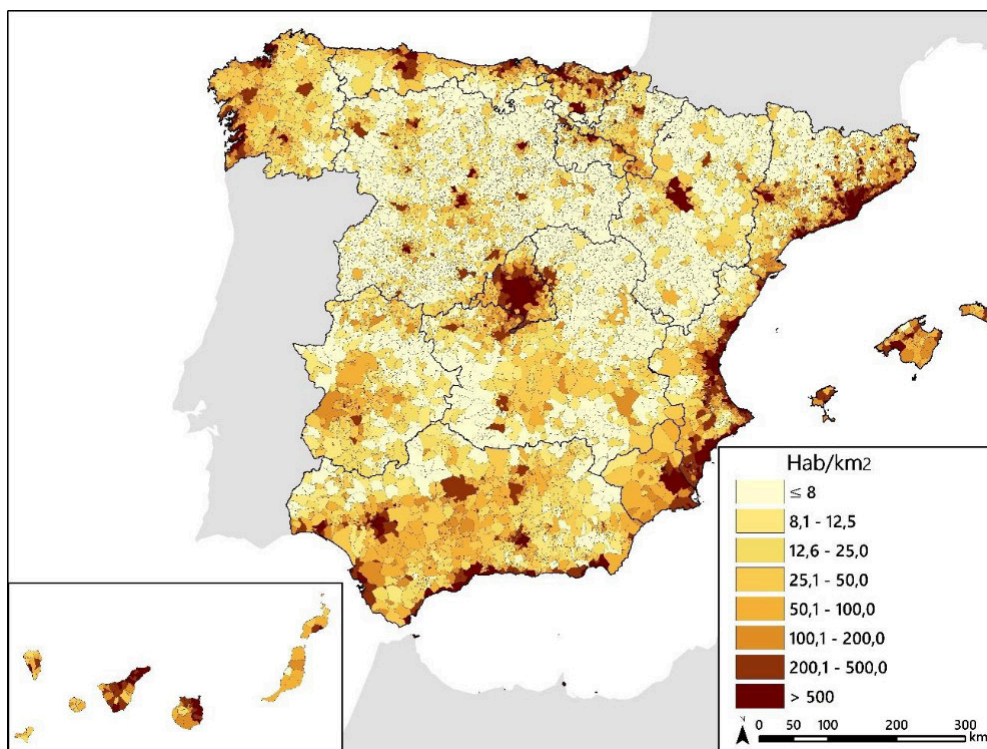


Figura 16. Densidade de poboación dos municipios de España (2020)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais (<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

Con todo, hai que ter presente a existencia de profundos contrastes entre concellos, tal e como se pode observar nas táboas 5-7 e nas figuras 17-20 para o caso galego. No referente á súa extensión, un total de vinte concellos superan os 200 km², mentres que outros como Palas de Rei ou Monforte de Lemos se sitúan moi preto desta cifra. Os concellos de maior tamaño atópanse de forma maioritaria na provincia de Lugo (A Fonsagrada, Vilalba, Lugo, Guitiriz, Friol ou Cervantes). O municipio máis pequeno de Galicia é Mondariz-Balneario, con tan só 2,3 km², seguido de Rábade (5,2 km²) e Beade (6,4 km²). En total, hai oito municipios que non alcanzan os 10 km² (táboa 5).

	km ²		km ²
A Fonsagrada	438,4	Mondariz-Balneario	2,3
Vilalba	379,4	Rábade	5,2
Lugo	329,8	Beade	6,4
Lalín	327,0	Corcubión	6,5
Quiroga	317,4	Pontecesures	6,7
Guitiriz	294,0	A Illa de Arousa	6,9
Friol	292,3	Burela	7,8
A Veiga	290,5	Pontedeva	9,9
A Estrada	280,7	Mugardos	12,8
Cervantes	277,6	Punxín	17,1

Táboa 5. Os concellos galegos con maior e con menor superficie

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Instituto Galego de Estatística (IGE) (<https://www.ige.eu>)

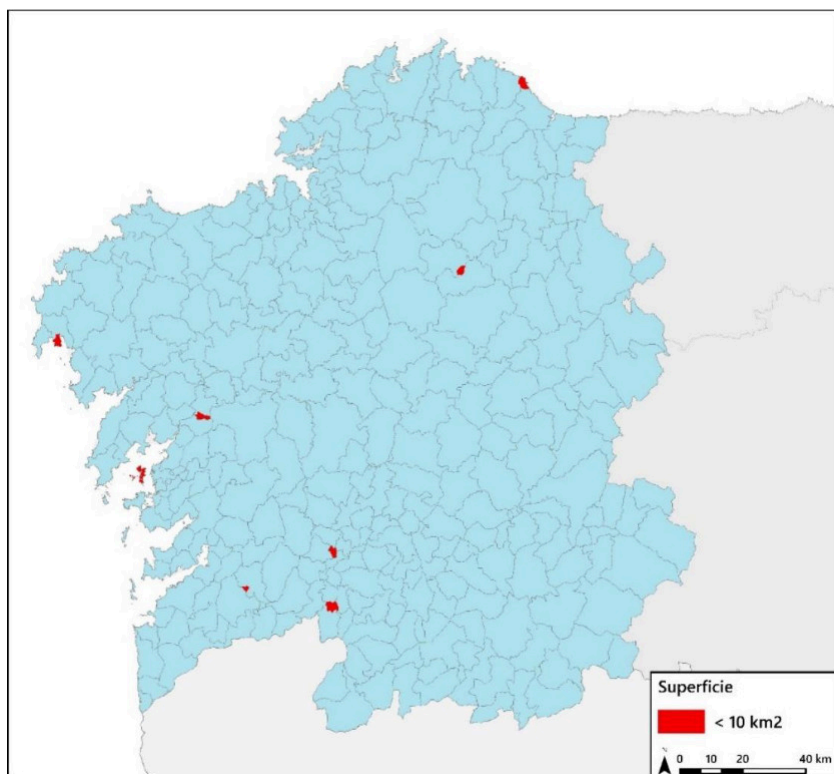


Figura 17. Concellos con menos de 10 km² de superficie
Fonte: elaboración propia

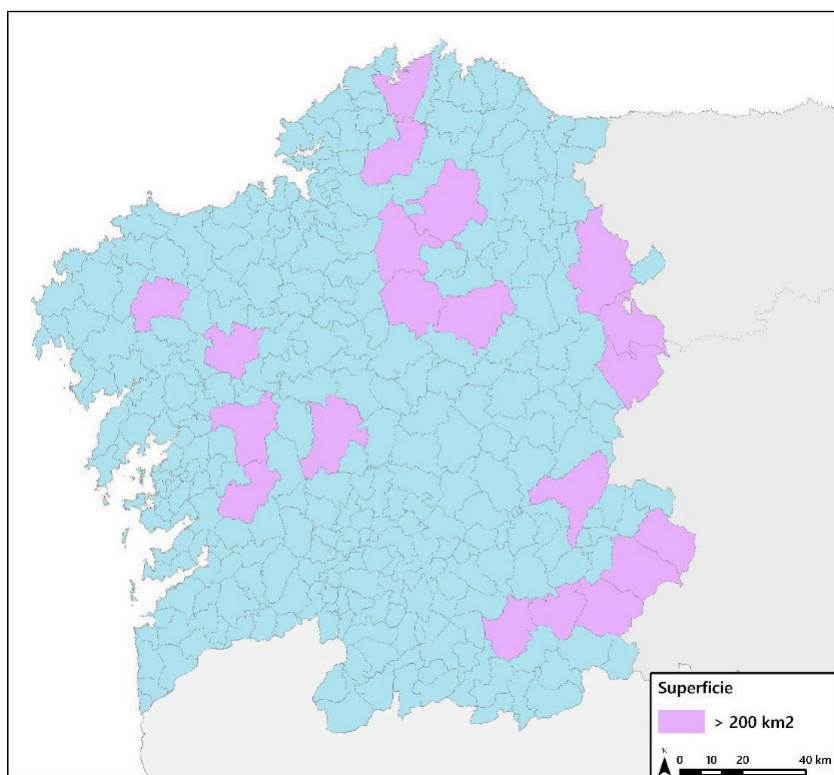


Figura 18. Concellos con máis de 200 km² de superficie
Fonte: elaboración propia

Se comparamos co resto de España (Burgueño & Guerrero, 2014), vemos como as cifras extremas da superficie dos concellos que conforman a planta local galega están lonxe das españolas. Deste xeito, existen macromunicipios como Cáceres (1 750,3 km²), Lorca (1 675,2 km²) ou Badajoz (1 440,4 km²) que incluso se asemellan á superficie dalgunhas provincias como Guipúzcoa ou Vizcaya. Un total de 70 concellos, case todos eles situados no sur da Península, superan os 500 km². O mesmo acontece cos máis pequenos: Mondariz-Balneario non se atopa nin dentro dos cen municipios españois de menor extensión. Hai algúns casos que semellan irrealis, como Emperador ou Lloc Nou de la Corona —ambos na provincia de Valencia—, cunha extensión de 3 ha e 4 ha, respectivamente.

Un aspecto fundamental para falar da dimensión dos municipios, ademais da súa superficie, é a poboación (figura 19). Tal como se recolle na táboa 6, tan só o 11 % dos municipios galegos conta con menos dun millar de habitantes. Case todos estes concellos están situados nas provincias de Lugo e Ourense, mentres que non existe ningún concello na provincia da Coruña e tan só o particular caso de Mondariz-Balneario na de Pontevedra.

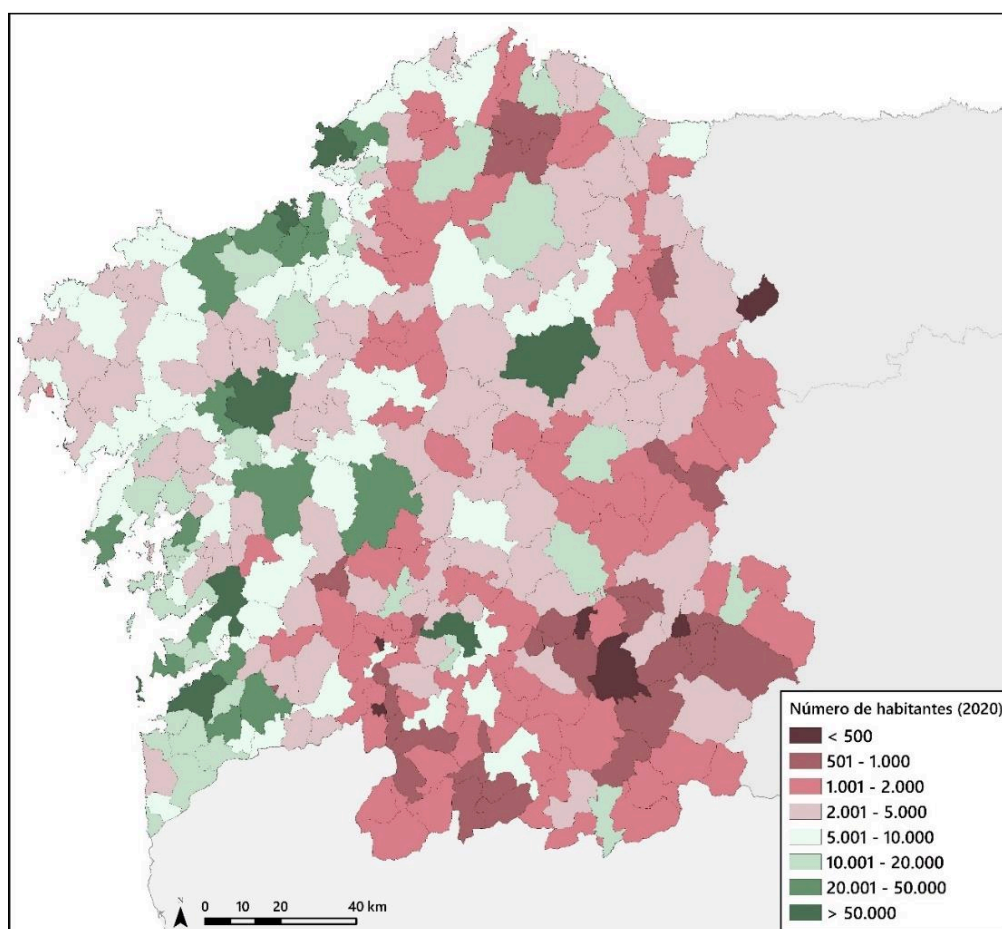


Figura 19. Poboación dos concellos galegos (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

	Habitantes		Habitantes
Negueira de Muñiz	215	Xunqueira de Espadanedo	751
Teixeira, A	315	Blancos, Os	755
Beade	384	Lobeira	768
Larouco	417	Vilar de Santos	794
Chandrexa de Queixa	472	Porqueira	823
Pontedeva	494	Manzaneda	843
San Xoán de Río	506	Petín	849
Ribeira de Piquín	513	O Bolo	850
Vilariño de Conso	524	A Veiga	857
Parada de Sil	546	Verea	912
Muras	619	Ribas de Sil	931
Quintela de Leirado	630	Baltar	942
Triacastela	637	Castrelo do Val	958
Mondariz-Balneario	637	Pedrafita do Cebreiro	969
Montederramo	699	Beariz	970
Punxín	708	A Arnoia	977
Gomesende	714	Ourol	995
Calvos de Randín	735		

Táboa 6. Concellos galegos con menos de 1 000 habitantes (2020)

Fonte: IGE

En Lugo localízase Negueira de Muñiz, o concello menos poboado de Galicia, así como outros seis municipios que non alcanzan os mil habitantes. A situación é especialmente aguda nas comarcas dos Ancares e da Fonsagrada. En conxunto, na provincia de Lugo ata 29 concellos non chegan aos dous mil habitantes. No caso da provincia ourensá, son 28 municipios os que non alcanzan os mil habitantes; un total de 60 sitúanse por baixo dos dous mil habitantes e tan só 11 pasan dos 5 000.

Na provincia coruñesa, a pesar de non haber ningún concello destas características, algúns deles — especialmente no norte, como no caso das Somozas, Cerdido ou Moeche— superan lixeiramente os mil habitantes e case unha vintena teñen menos de dous mil habitantes. En Pontevedra, deixando de lado o caso excepcional de Mondariz-Balneario, só Dozón, con 1 073 habitantes, se sitúa próximo a

este limiar. Por debaixo dos dous mil habitantes só é posible atopar outros tres: Fornelos de Montes (1 598), Campo Lameiro (1 778) e Crecente (1 994).

No lado oposto, os concellos que contan con máis efectivos demográficos (táboa 7) localízanse case todos nas provincias da Coruña e Pontevedra, no denominado «Eixo Atlántico». Nas provincias orientais, tan só o concello de Ourense (105 643) e o de Lugo (98 519) superan os 20 000 habitantes.

	Habitantes		Habitantes
O Porriño	20 100	Arteixo	32 738
Lalín	20 207	Oleiros	36 534
A Estrada	20 351	Vilagarcía de Arousa	37 565
Ponteareas	22 940	Narón	39 056
Marín	24 242	Ferrol	65 560
Cambre	24 594	Pontevedra	83 260
Cangas	26 582	Santiago de Compostela	97 848
Ribeira	26 848	Lugo	98 519
Redondela	29 241	Ourense	105 643
Culleredo	30 685	A Coruña	247 604
Carballo	31 429	Vigo	296 692
Ames	32 104		

Táboa 7. Concellos galegos con máis de 20 000 habitantes (2020)

Fonte: IGE

Resulta moi interesante observar os concellos que non alcanzan os 5 000 habitantes. Esta cifra é a que manexa a Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (Lalga) para a segregación de municipios, é dicir, aquela que indirectamente se considera o mínimo para o establecemento dun concello. Na figura 20 tamén é posible observar os recintos comarcais, unhas unidades administrativas que, especialmente no interior de Galicia, poden ser unha alternativa viable á reestruturación da planta local.

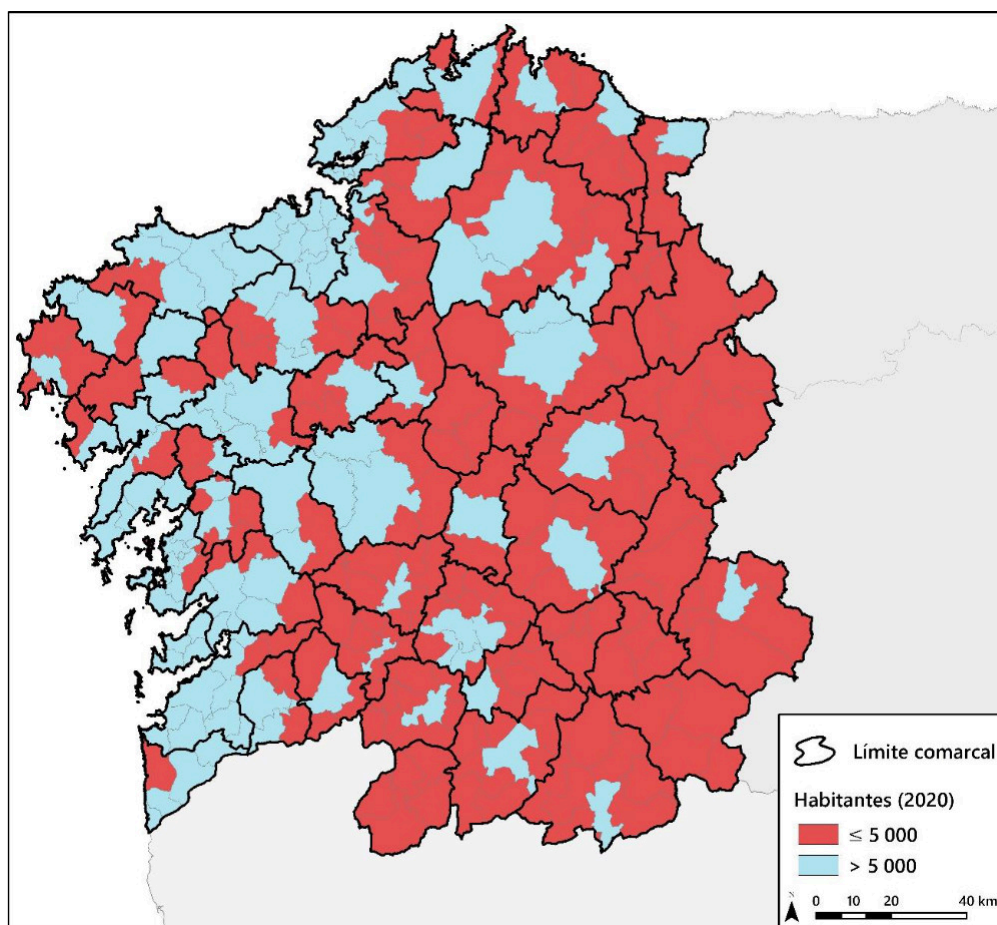


Figura 20. Concellos con menos de 5 000 habitantes (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

Se comparamos o número de municipios co resto de países da UE, a cifra de España (8 131 concellos) sitúase moi preto da de Italia (7 926), e só é superada por Alemaña (11 087) e Francia (34 970). Polo tanto, pódese afirmar que o «inframunicipalismo» anteriormente citado non é algo exclusivo do Estado español. O número de concellos galegos é superior ao de moitos outros países europeos, como por exemplo Bélxica, Estonia, Irlanda, Suecia ou o veciño Portugal, que triplica a superficie de Galicia.

Na figura 21 pódense observar de forma moi sinxela as grandes diferenzas entre os concellos de España, Francia e Portugal. O país galo conta na actualidade con 34 970 *communes*, mentres que no caso de Portugal a cifra de *concelhos* é de 308. Observando o mapa (figura 21) é posible equiparar os municipios portugueses cos que se sitúan nos latifundios andaluces ou manchegos, mentres que, no caso dos franceses, aseméllanse ao que acontece na Rioja, o País Vasco ou Cataluña.

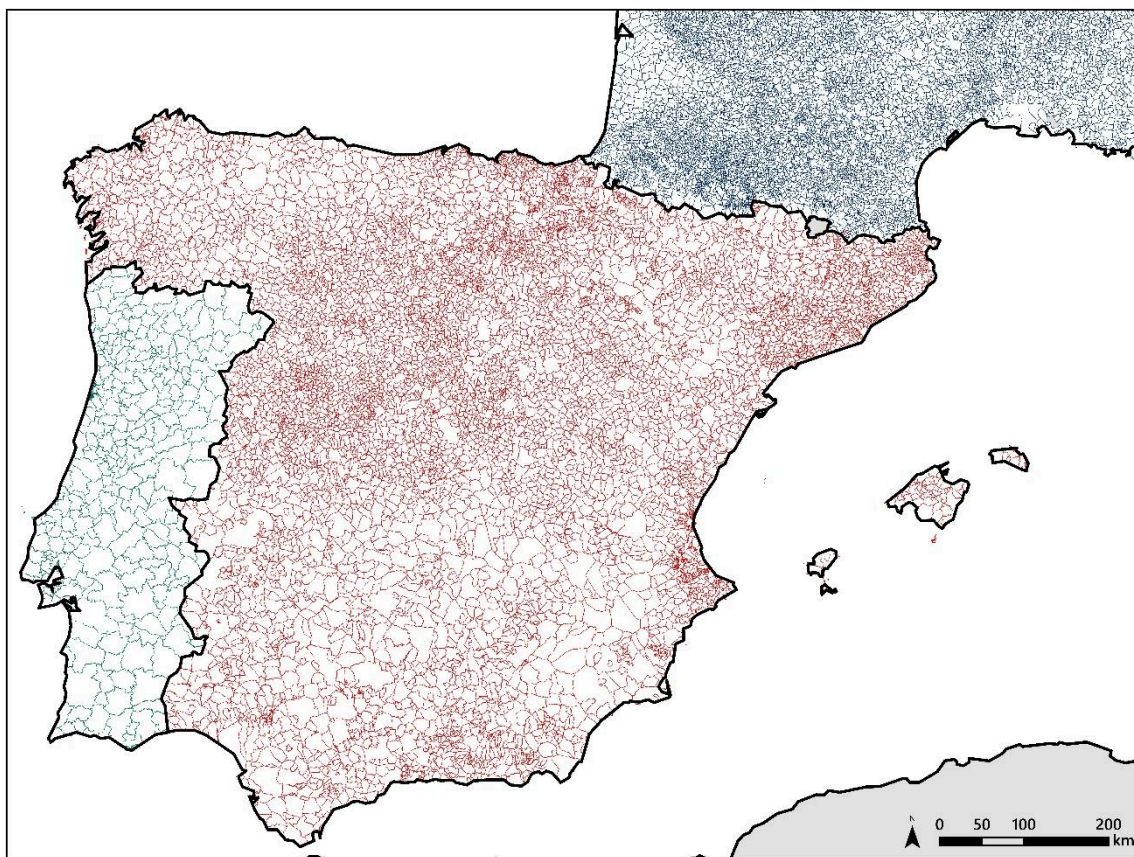


Figura 21. Comparativa da planta local de España, Francia e Portugal

Fonte: elaboración propia

Se estendemos a comparativa ao conxunto da Unión Europea, as dimensións dos municipios españois superan a media da UE (48,7 km²). A superficie media destes é moi superior á de países como a República Checa (12,6 km²), Chipre (15 km²) ou Eslovaquia (16,8 km²), pero tamén é moi inferior á de Portugal (300 km²) e á dos países cos municipios de maior dimensión media: Lituania (1 088,4 km²), Suecia (1 551,6 km²) e Irlanda (2 066,9 km²).

No caso galego a superficie media (94,5 km²) case duplica a da UE, situándose na franxa intermedia do conxunto dos países. A comparativa entre o modelo galego e o do norte de Portugal é moi interesante (figura 22). As características territoriais e demográficas son similares (Paül, 2007), pero o modelo é sensiblemente diferente. Os concellos galegos son de menor tamaño e teñen menos competencias que os seus homólogos portugueses.

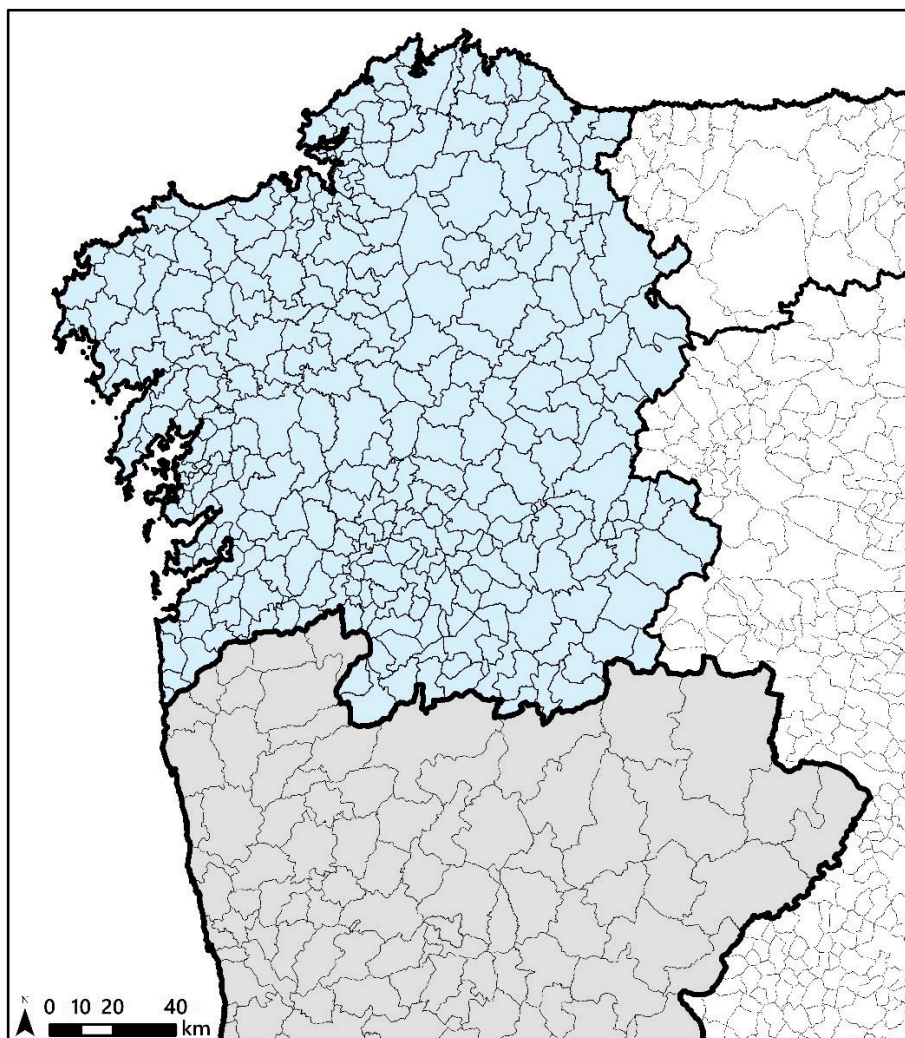
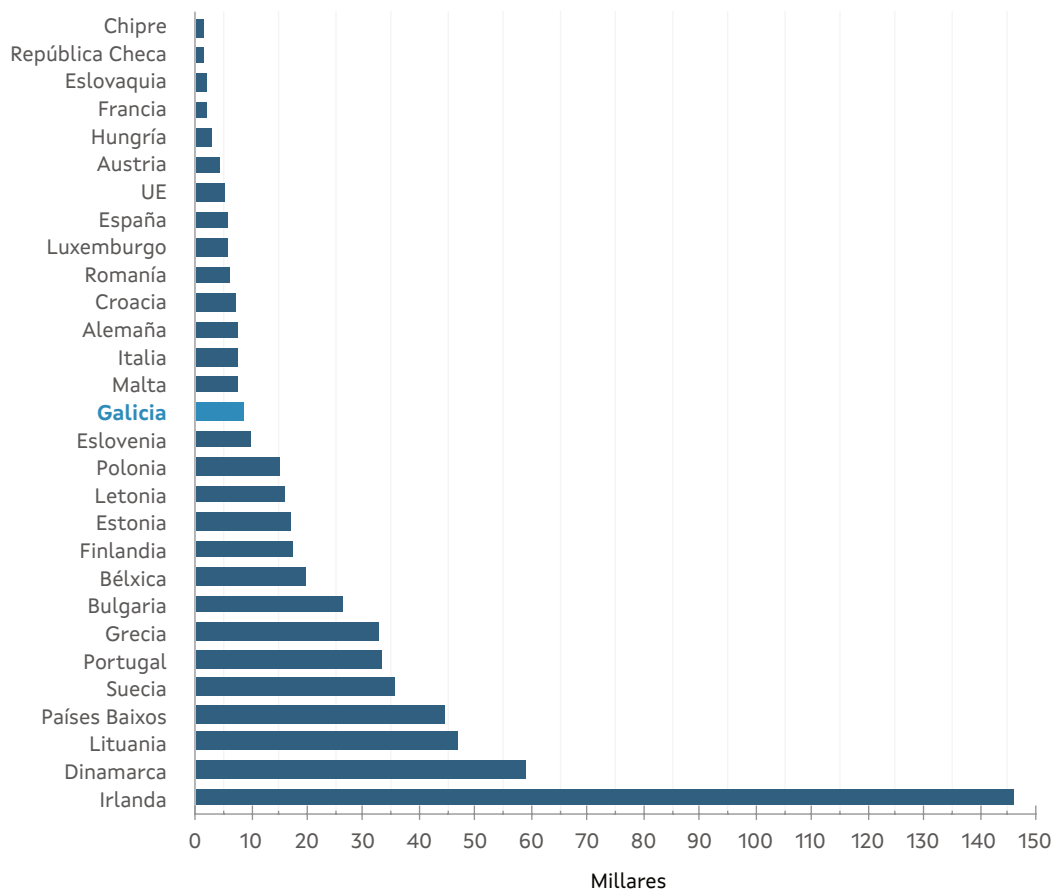


Figura 22. Comparativa dos concellos de Galicia e os do Norte de Portugal

Fonte: elaboración propia

Desde o punto de vista demográfico, o número de habitantes medio por concello é de 5 821 para España e de 8 632 para Galicia. Igual que acontece coa superficie media, o número de habitantes medio por concello sitúa a Galicia na franxa intermedia dentro do conxunto da UE. Os concellos galegos atópanse moi por riba de países como Francia, onde o número de habitantes medio é de 1 925 (máis das tres cuartas partes dos concellos teñen menos de 1 000 habitantes), pero lonxe doutros como Irlanda ou o propio Portugal (gráfica 3 e táboa 8).



Gráfica 3. Número medio de habitantes por municipio
Fonte: elaboración propia a partir de datos do EUROSTAT

	Media km²/ municipio		Media km²/ municipio		Media km²/ municipio
Malta	4,6	UE	48,7	Dinamarca	435,3
República Checa	12,6	Bélxica	52,5	Letonia	542,8
Chipre	15,0	Romanía	74,9	Estonia	572,5
Eslovaquia	16,8	Galicia	94,5	Finlandia	1 080,3
Francia	18,1	Eslovenia	95,6	Lituania	1 088,4
Luxemburgo	24,6	Croacia	102,0	Suecia	1.551,6
Hungría	29,1	Países Baixos	106,5	Irlanda	2 066,9
Alemaña	32,2	Polonia	126,2		
Italia	38,0	Portugal	300,0		
Austria	39,9	Grecia	406,0		
Austria	39,9	Bulgaria	422,3		

Táboa 8. Superficie media municipal dos países da Unión Europea (2020)
Fonte: elaboración propia a partir de datos do EUROSTAT

Izu (2011) sostén que, en gran medida, a gran fragmentación local existente a nivel europeo deriva da influencia do modelo francés. A pesar diso, tal como se explicou anteriormente, nas últimas décadas moitos países fixeron ambiciosas reformas da planta local. É o caso de Dinamarca, Suecia, Lituania, Bélxica e os Países Baixos.

A devandita reorganización territorial non sempre foi voluntaria, senón que nalgúns casos foi un requirimento ao que se tivo que facer fronte para dar respostas á recente crise económica. O claro exemplo é Grecia. O país heleno desenvolveu no ano 2010 o Plan Calícrates (figura 23), a partir do cal se reduciu ata un terzo o número de municipios. O caso grego constitúe a segunda gran reforma administrativa desenvolta recentemente, xa que no ano 1997 se impulsara a denominada Capodistrias, coa que se pasou de case seis mil concellos a pouco máis dun millar. Coa excepción das áreas de montaña, onde o límite era de 2 000 habitantes, no resto do territorio grego determinouse que non podían existir municipios por baixo dos 10 000 habitantes, cifra que se incrementou ata os 25 000 na área metropolitana de Atenas.

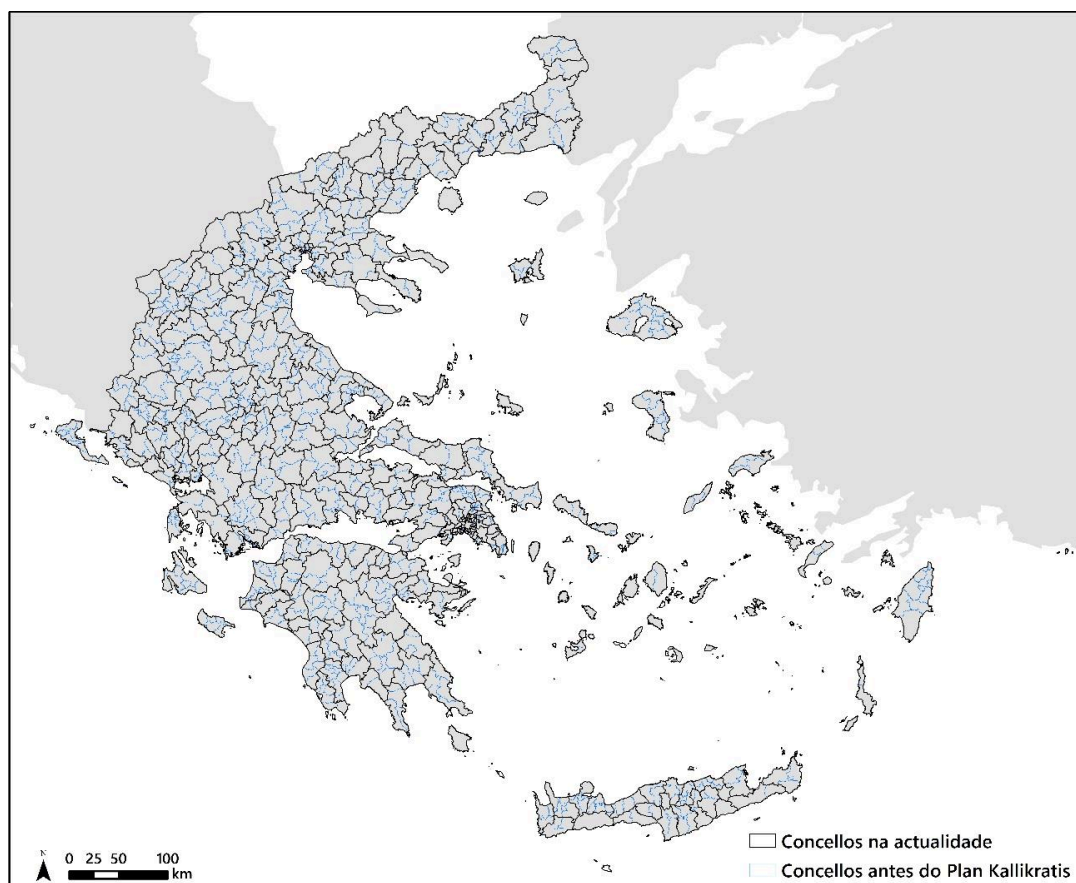


Figura 23. Mapa municipal de Grecia

Fonte: elaboración propia

O modelo grego é unha excepción no sur de Europa e responde á necesidade de cumprir cos axustes mediante os que se tentaba reducir o gasto público nun período de graves dificultades económicas. A idea de fusionar concellos desenvolveuse de diferente modo no norte e no sur de Europa. No primeiro caso, en países como Suecia ou Dinamarca, foi un proceso obrigatorio, mentres que noutros como Italia, Francia ou a propia España, foi/é un proceso voluntario con escaso éxito.

3. AS FORMAS DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DESDE UNHA PERSPECTIVA XEOGRÁFICA: FORTALEZAS E DEBILIDADES

Para a planificación e ordenación territorial, a escala municipal preséntasenos como demasiado restrinxida en determinados aspectos e establece uns límites en exceso artificiais. As administracións públicas deben ter sempre presente que funcións como a urbanización do solo, a construción de infraestruturas especializadas, a dotación de equipamentos e servizos de distinto rango e o fomento e a promoción turística do territorio son responsabilidades que exixen unha ampla dispoñibilidade de recursos financeiros e técnicos. Isto pode dar lugar á necesidade de articular desde as administracións de rango municipal iniciativas de colaboración e cooperación con outras entidades locais, como vía complementaria ou alternativa para abordar tales responsabilidades. Neste sentido, podemos afirmar que a integración supramunicipal ofrece claras vantaxes se se compara coas estratexias municipais de orde individual (Patiño, 2005):

- A cooperación intermunicipal garante a **maior dispoñibilidade de recursos financeiros** para abordar proxectos urbanísticos, como consecuencia sobre todo do aforro de evitar duplicidades nos investimentos e do aproveitamento de economías de escala xeradas por actuacións inscricas dentro de plans coordinados.
.....
- Posibilita a consecución dun **alto grao de coherencia territorial e sectorial**, evitando a aparición de modelos contraditorios e situacións de descoordinación ou de repetición, feitos a miúdo que acontecen en ámbitos situados arredor dos límites intermunicipais, onde se detecta máis facilmente a xustaposición e a falta de coordinación das diferentes estratexias municipais.
.....
- Finalmente, a integración intermunicipal leva a unha nova dimensión institucional que posibilita unha **maior capacidade de presión á hora de defender os seus intereses** ou requirir actuacións e investimentos a instancias administrativas superiores.
.....

A competencia en materia de ordenación do territorio é exclusiva da Comunidade Autónoma de Galicia de acordo co disposto na Constitución española (art. 148.1.3) e no Estatuto de autonomía de Galicia (art. 27.3). A Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, ordenaba esta competencia ata a súa recente derogación pola Lei 1/2021, do 8 de xaneiro, de ordenación do territorio de Galicia.

Dentro desta, establécense para iso diferentes instrumentos (directrices de ordenación do territorio, plans territoriais integrados, plans territoriais especiais, plans sectoriais e proxectos de interese autonómico) (art. 19 da Lei 1/2021). De especial interese son os plans territoriais integrados e os plans territoriais especiais.

Os plans territoriais integrados están:

→ ...dirixidos á organización de áreas xeográficas supramunicipais que, ben por presentaren características homoxéneas, ben polo seu tamaño e relacións funcionais, demanden unha planificación dos usos do solo, das actividades produtivas, das infraestruturas e dos equipamentos de tipo comarcal e de carácter integrado. (Art. 29.1 da Lei 1/2021)

→ Os plans territoriais especiais, pola súa banda, poderán dar soporte a requirimentos especiais de planificación de ámbitos en función das súas características morfolóxicas, agrícolas, gandeiras, forestais, etnográficas, produtivas, paisaxísticas ou ecolóxicas diferenciadas, que exixan unha consideración e tratamento unitarios. Estes plans terán como obxectivo propio a definición dun modelo territorial que faga compatible o desenvolvemento e a defensa do medio natural co fin de conseguir un crecemento equilibrado e unha mellora da calidade de vida dos seus habitantes. (Punto IV da exposición de motivos da Lei 1/2021)

3.1. Comarcas

Un instrumento legislativo de especial interese no ámbito da cooperación supramunicipal é a Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal⁶, que regula un modelo propio de planificación e intervención no territorio e que supuxo o desenvolvemento do Plan de desenvolvemento comarcal⁷. Esta lei tiña como finalidade a implantación dun modelo de crecemento equilibrado, baseado na dinamización dos recursos locais ou endóxeos⁸. Non obstante, os resultados obtidos foron escasos. De feito, constatábase «que os instrumentos de xestión e promoción deseñados

⁶ Cabe recordar que a Constitución española configura as comarcas como entes supramunicipais ao recoñecer a posibilidade de crear «agrupacións de municipios diferentes das provincias» (art. 141.3 CE) ou «circunscricións territoriais propias» das comunidades autónomas consistentes na «agrupación de municipios limítrofes» (art. 152.3 CE).

⁷ «O Plan de desenvolvemento comarcal concíbese como un instrumento de coordinación para a concreción das directrices e normas básicas contidas na lexislación de ordenación do territorio e no Plan económico e social para lograr o desenvolvemento territorial homoxéneo e equilibrado de Galicia» (art. 4.2 da Lei 7/1996).

⁸ A «... Lei ten por obxecto establecer o marco normativo daquel, que se realizase a través dunha actuación territorial baseada na dinamización dos recursos endóxeos e das iniciativas locais, mediante a implantación gradual e participativa de plans de desenvolvemento comarcal que permitan a integración da planificación socioeconómica e a ordenación do territorio, así como a coordinación das distintas administracións e os investimentos públicos nos ámbitos comarcais que se configuren e que serían o instrumento para ir dotando de capacidade de actuación ás comarcas» (art. 1 da Lei 7/1996).

apenas contribuíron a estimular o desenvolvemento endógeno da xeneralidade das comarcas do país e a dinamizar aquelas de carácter rural con maiores índices de regresión económica e demográfica» (Punto I da exposición de motivos da Lei 12/2008).

O Plan de desenvolvemento comarcal apostaba por un modelo de desenvolvemento integrado e descentralizado que se adaptase ás características territoriais e socioeconómicas de Galicia, baseado na coordinación das administracións, na cooperación público-privada, na participación cidadá e na promoción e revalorización dos recursos locais. Un modelo que fixaba a escala comarcal como un ámbito intermedio de planificación, organización e xestión territorial co fin de garantir unha mellor utilización dos recursos públicos, unha vez superadas as limitacións da escala municipal⁹. Polo tanto, dentro do plan formulábase unha división do territorio da comunidade autónoma en ámbitos supramunicipais de extensión similar e normalmente centralizados por un núcleo urbano que exercía de cabeceira¹⁰. O territorio galego estruturábase en 53 comarcas, aínda que, finalmente, só chegaron a implantarse 34 comarcas. Uns ámbitos territoriais moito mellor axustados á dinámica económico-funcional e, polo tanto, máis proclives a favorecer o seu desenvolvemento territorial, cás provincias (artificiais) ou cós municipios (demasiado pequenos en moitos casos).

⁹ «A aplicación formal e temporal do Plan de desenvolvemento comarcal concrétase nun mapa comarcal, no que aparecerá a delimitación territorial das distintas comarcas, e a súa aprobación e sucesivas modificacións serán efectuadas por decreto do Consello da Xunta...» (art. 27 da Lei 7/1996). De conformidade co disposto no artigo anterior, no ano 1997 foi aprobado definitivamente o mapa comarcal de Galicia polo Decreto 65/1997.

¹⁰ O mapa comarcal de Galicia, aprobado o 20 de febreiro de 1997, organiza o territorio galego en 53 comarcas: 18 pertencen á provincia da Coruña; 13, á de Lugo; 12, á de Ourense e 10 están na provincia de Pontevedra (figura 24).



Figura 24. Mapa comarcal de Galicia

Fonte: Instituto Geográfico nacional (IGN)

Agora ben, cando se aprobou a Lei de desenvolvemento comarcal xa se afirmara unha clara fronte de rexeitamento a esta, protagonizada fundamentalmente polos responsables das deputacións provinciais e os representantes de numerosos municipios, que vían nela unha ameaza directa ás súas competencias (Lois & Aldrey, 2010). Por iso, a Lei de 1996 xa non recollía atribucións administrativas para as comarcas e consideraba que estas podían reorientarse como entes xestores de proxectos —xeralmente de financiamento externo, como os derivados das iniciativas Leader, Proder, Interreg, etc.— encamiñados á promoción de territorios con dificultades (Precado Ledo, 2004). Este feito xustifica que, dentro das comarcas creadas, aquelas de base rural centralizadas por un núcleo urbano cabeceira e con límites máis claros (por exemplo, o Deza, Ordes, a Mariña Oriental etc.) fosen as máis dinámicas (Lois & Aldrey, 2010).

O proceso de comarcalización de Galicia supuxo a creación de fundacións de desenvolvemento comarcal e de centros de desenvolvemento e promoción comarcal. Unhas fundacións comarcais cunha estrutura adecuada na teoría pero pouco eficiente na práctica (Lois & Aldrey, 2010). Dada a escasa eficiencia acadada por estes organismos, a Lei 12/2008 derroga o artigo 25 da Lei 7/1996 de

desenvolvemento comarcal¹¹, que determinaba a composición dos padroados destas fundacións, co fin de que o seu impulso e promoción resida nos axentes públicos e privados de cada territorio, incluíndo non só os representantes dos municipios e dos sectores estratéxicos produtivos da comarca, senón tamén os axentes doutros sectores económicos e sociais (punto II da exposición de motivos da Lei 12/2008).

A Lalga, pola súa banda, pretende lograr fórmulas adecuadas de asociacionismo municipal co fin de xestionar con menor custo e maior efectividade as competencias municipais, regulando, para tal fin, as figuras da área metropolitana, da mancomunidad de municipios e do consorcio local. A realidade galega está demostrando que estes entes supralocais constitúen a fórmula idónea para a prestación de certos servizos e o deseño de políticas de desenvolvemento e promoción económica comúns (xestión e tratamento dos residuos sólidos urbanos, elaboración de plans estratéxicos de desenvolvemento turístico, etc.) que, sen precisar un marco organizativo maior, exceden a capacidade individual dos municipios, xeralmente pequenos e de pouco peso en número de habitantes. A Lalga tamén recollía o Plan de desenvolvemento comarcal, pero elude a configuración das comarcas como entidades locais de carácter territorial, de maneira que actualmente carecen de personalidade xurídica diferenciada.

3.2. Mancomunidades

As mancomunidades son asociacións voluntarias de municipios con personalidade xurídica de Dereito público para a xestión común de servizos ou obras e cuxos órganos superiores han de ser representativos dos concellos que as forman (art. 4.3 e art. 44 LRBRL). As mancomunidades, en canto entes intermunicipais froito do asociacionismo institucional, teñen personalidade xurídica propia e capacidade xurídica consecuenta para o cumprimento dos seus fins específicos (Enériz, 2017). O seu éxito reside en que supoñen unha ferramenta de cooperación intermunicipal flexible, segundo as necesidades do caso e as aspiracións dos mancomunados (Rebollo, 2008). De feito, pode afirmarse que desbordaron a súa configuración legal tradicional, pois pasaron de estar concibidas para a xestión dalgún servizo ou obra concretos (principio de especialidade), a ter fins xenéricos e asumir gran parte das competencias dos municipios asociados (Rebollo, 2008).

Por tanto, podemos considerar que as mancomunidades están:

- ...servindo moi efectiva e eficazmente para liquidar gran parte dos problemas do minifundismo municipal, e fano non só con menos resistencia que a que levanta a supresión de municipios, senón tamén con menos receos, custo e burocracia que as comarcas, fronte ás que as mancomunidades aparecen como un leito máis natural e espontáneo. (Rebollo, 2008, p. 196)

¹¹ «Quedan derogados os artigos 24, 25 e 26 da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal de Galicia» (disposición derogatoria única. Derogación normativa da Lei 12/2008).

Agora ben, tamén podemos remarcar que se trata «de instrumentos de nova personificación e, en ocasións, duplicación —ou polo menos incremento— de estruturas, o cal viría a chocar cos grandes obxectivos de racionalización» (Mellado, 2018, p. 245) da planta municipal.

A nivel do conxunto do Estado, dentro das distintas fórmulas de cooperación municipal (comarcas, mancomunidades, áreas urbanas ou metropolitanas, consorcios etc.), as mancomunidades de concellos preséntanse como as figuras de maior impacto. Isto débese a que son as máis frecuentes, numerosas e antigas (Font & Parrado, 2000; Troitiño, et al., 2005; Riera, Haas, Amer, & Vilaplana, 2005; Feria Toribio, 2013). No caso de Galicia, as mancomunidades responden a unha realidade máis diversificada que as comarcas ou as áreas urbanas/metropolitanas, o que as converte na fórmula de asociacionismo municipal máis escollida para poñer solución aos diferentes problemas de índole territorial aos que se enfrontan os concellos (Lois, Rodríguez González, Santos , & Somoza , 2001).

Segundo os datos do Rexistro de Entidades Locais do Goberno de España¹², na actualidade existen 38 mancomunidades de concellos en Galicia (figura 25). As provincias da Coruña e Pontevedra rexistran 11 mancomunidades cada unha, mais é Ourense a provincia co maior número destas formas de asociación, con 13. No outro lado da balanza, Lugo conta con só tres. Un aspecto que cabe sinalar ten que ver coa case inexistencia de mancomunidades interprovinciais: soamente a mancomunidad dos Concellos Galegos do Camiño Francés está constituída por concellos de dúas provincias.

¹² <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/12/all>

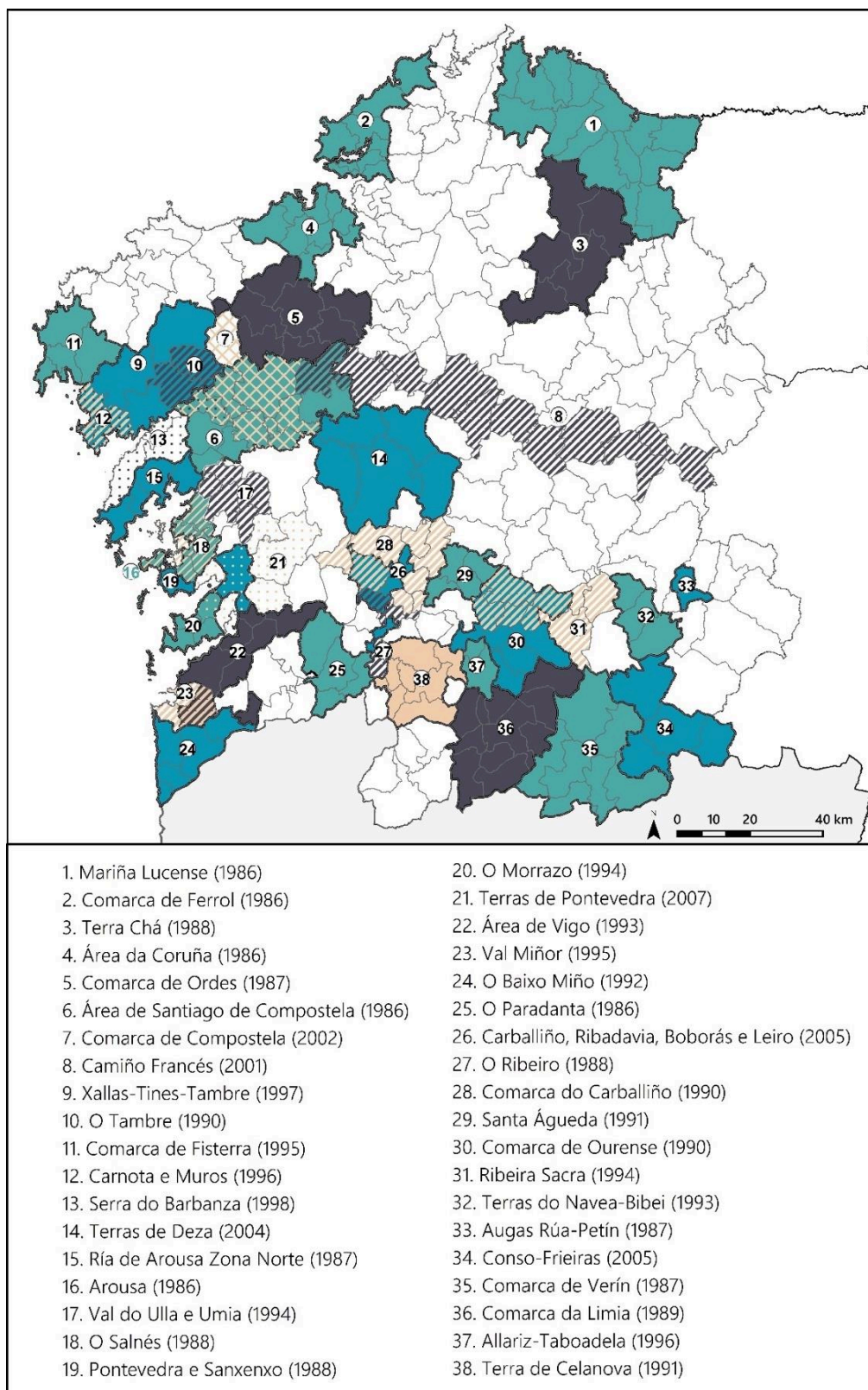


Figura 25. Mancomunidades de Galicia

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais

O número total de mancomunidades foi en aumento desde a constitución das primeiras na década de 1980. O maior impulso na creación das mancomunidades deuse entre finais da década de 1980 e durante toda a década de 1990. Segundo Font & Parrado (2000), o forte aumento nestas datas ten que ver coa crise económica e coa maior demanda de servizos básicos. No presente século, a creación de novas mancomunidades de concellos avanzou a un ritmo menor e mesmo algunhas foron suprimidas (Río Ouro, O Condado ou Bergantiños, por exemplo).

Porén, a maior parte das mancomunidades caracterízanse por unha longa existencia que se explica pola voluntariedade e flexibilidade na súa formulación (Riera, Haas, Amer, & Vilaplana, 2005; Feria Toribio, 2013), isto é, a facilidade coa que se poden crear, a posibilidade de entrada e saída dos concellos implicados, a non necesidade de contigüidade territorial, a posibilidade de agrupar concellos de distintas provincias ou a facilidade para modificar os seus obxectivos e adaptarse ás novas necesidades da sociedade.

Se observamos con detalle a figura 25, podemos apreciar certa semellanza entre as áreas territoriais definidas polas mancomunidades e as comarcas froito do Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galicia. Esta circunstancia é especialmente apreciable na provincia de Ourense, onde as mancomunidades coinciden con comarcas de fondo arraigamento como O Carballiño, A Limia, Monterrei, O Ribeiro, Terra de Celanova ou Terra de Trives. Porén, esta correlación tamén é apreciable nas outras provincias. Así, na de Pontevedra, as mancomunidades coinciden con comarcas de longa tradición como O Baixo Miño, Deza, O Morrazo, A Paradanta, O Salnés, Caldas ou Val Miñor. No caso da Coruña, esta conexión dáse en ámbitos comarcais como Barbanza, Fisterra, Ordes ou Ferrolterra.

Un aspecto significativo que atangue ás mancomunidades ten que ver coa duplicidade de territorios. Algúns exemplos desta situación poden observarse na periferia de Santiago, entre as mancomunidades da Área de Santiago de Compostela e a Comarca de Compostela, ou tamén na periferia do Carballiño e Ribadavia, entre as mancomunidades do Ribeiro, Comarca do Carballiño e Carballiño-Ribadavia-Boborás-Leiro. O concello de Brión preséntase como exemplo significativo dun termo municipal que forma parte de ata tres mancomunidades diferentes, as da Área de Santiago, Comarca de Compostela e Serra do Barbanza. Segundo Lois (2004) a duplicidade de concellos é resultado do carácter voluntario destas entidades, mais apunta a que tamén é unha mostra de certas limitacións á hora de achegar unha división coherente.

Na actualidade, o número de concellos integrados nalgunha das mancomunidades é de 203, o que representa case o 65 % do total de concellos de Galicia (figura 26). A maior concentración de concellos mancomunados dáse ao longo do Eixo Atlántico, onde estes abranguen a práctica totalidade dos concellos das periferias urbanas das principais cidades. Segundo Lois (2004), no caso destas áreas máis urbanizadas, os problemas son máis complexos e requiren, por tanto, unha maior cooperación entre os distintos termos municipais. Outra alta concentración de concellos mancomunados dáse na provincia de Ourense. Neste caso, o escaso tamaño dos concellos obriga a establecer fórmulas de cooperación en maior medida que nas outras provincias para a prestación eficaz dos servizos.

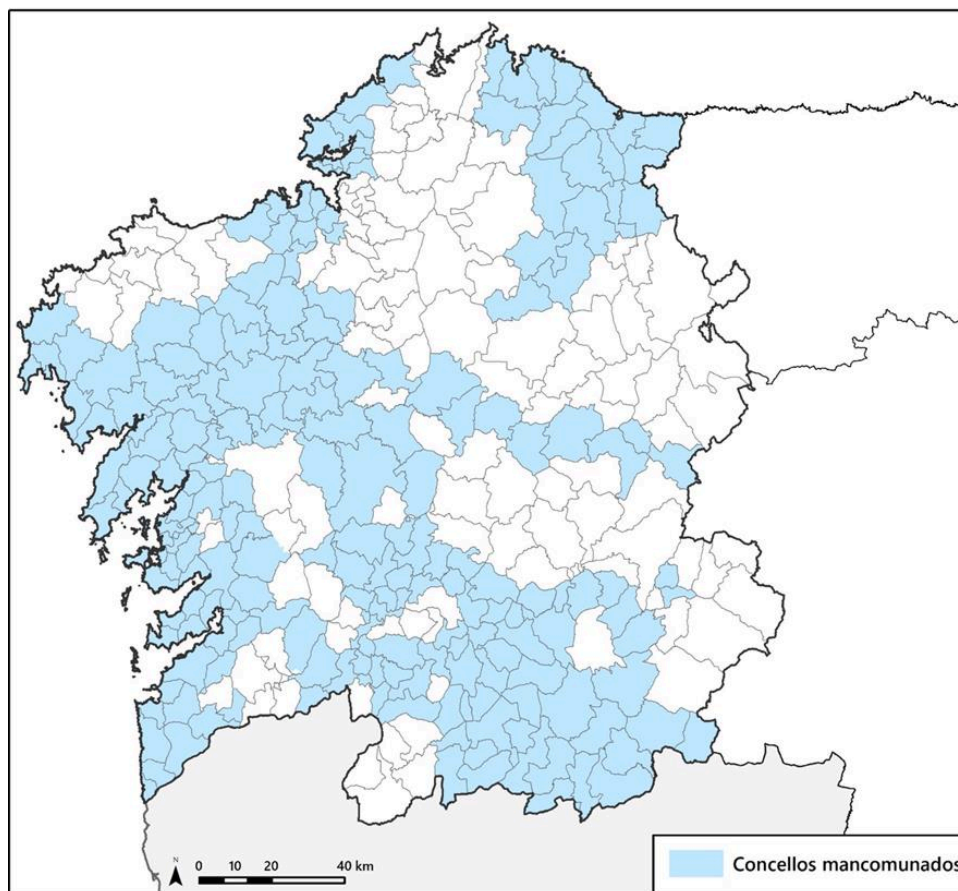
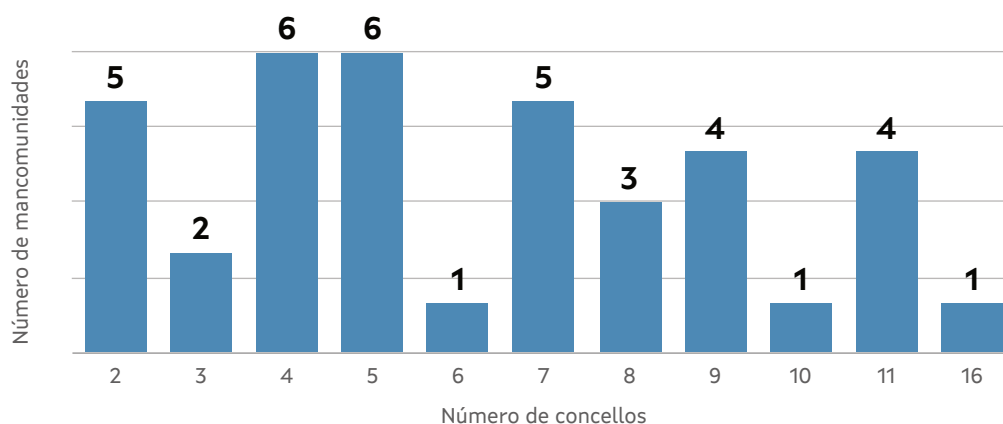


Figura 26. Concellos que pertencen a algunha mancomunidade

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais

O feito de que as principais áreas urbanas do país se doten de mancomunidades pon o foco na emerxencia das aglomeracións urbanas como espazos que requiren unha xestión e planificación conxuntas de servizos e equipamentos. Neste sentido, varios académicos consideran que este é o primeiro paso para a futura constitución dunha área urbana/metropolitana (Lois, 2004; Feria Toribio, 2013). Porén, non todas as cidades se ven favorecidas polas vantaxes que ofrecen estas fórmulas de cooperación. Por exemplo, na periferia da cidade de Ourense existen dúas mancomunidades (as de Santa Águeda e Comarca de Ourense) que engloban aos concellos periféricos da cidade, pero que deixan fóra a capital ourensá.

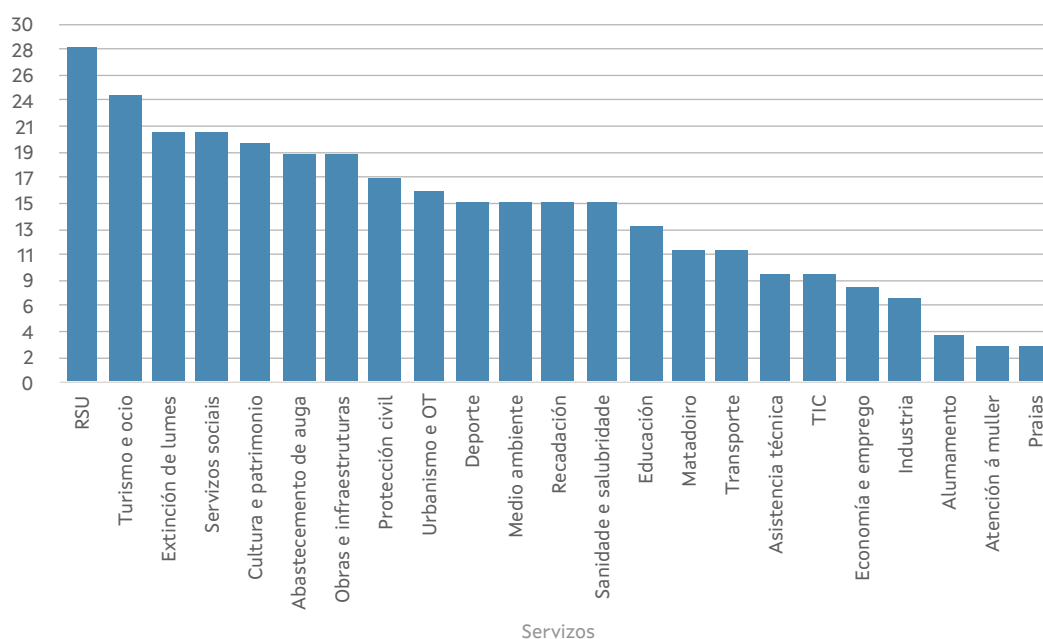
As mancomunidades preséntanse como pezas heteroxéneas se atendemos ao número de concellos que as constitúen (gráfica 4). Así, un total de 13 mancomunidades están formadas por catro ou menos concellos, mentres que só seis integran dez ou máis termos municipais. Entre as mancomunidades que reúnen menos concellos, cinco delas engloban soamente dous termos municipais: Allariz-Taboadela, Carnota-Muros, Pontevedra-Sanxenxo, A Rúa-Petín e O Tambre (formada pola Baña e Negreira). No outro extremo, a Mariña Lucense preséntase como a mancomunidade galega que maior número de concellos integra (16).



Gráfica 4. Relación do número de concellos e de mancomunidades

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais

Respecto ás competencias que xestionan estas entidades (gráfica 5), as máis frecuentes teñen que ver con: recollida e tratamento de residuos sólidos urbanos (28), actividades de promoción turística e ocio (24), prevención e extinción de lumes (21), servizos de asistencia social (21), actividades culturais e de posta en valor do patrimonio histórico e artístico (20), saneamento e abastecemento de auga (19) e actuacións de obras públicas e conservación e mantemento da rede viaria (19). Ademais, cabe sinalar outros servizos que os concellos adoitan mancomunar: protección civil e seguridade, coordinación e servizos técnicos de urbanismo, promoción do deporte, protección e conservación do medio ambiente e da natureza, sanidade e salubridade pública e asistencia para a recadación de impostos e taxas.

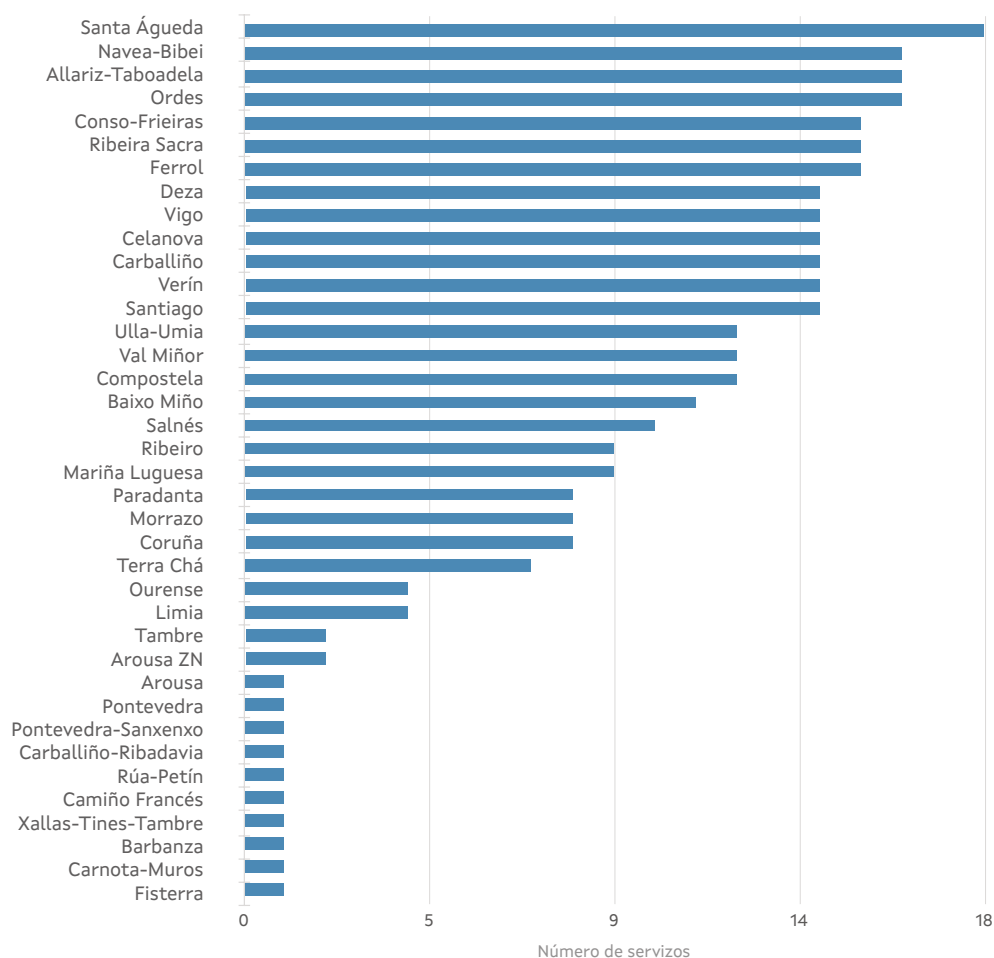


Gráfica 5. Servizos xestionados polas mancomunidades

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais

Sobre as competencias que xestionan estas formas de cooperación municipal, Riera et al. (2005) e Feria Toribio (2013) consideran que en orixe a súa funcionalidade estaba orientada á provisión conxunta de servizos básicos de ámbito municipal (xestión de auga, residuos, camiños rurais, etc.) para superar a problemática da excesiva división do mapa municipal. Logo, fóronse engadindo de xeito progresivo outras funcións de carácter máis ambicioso, como as vencelladas á xestión ambiental ou á prestación de servizos sociais. En último termo, incorporáronse novas tarefas relacionadas con estratexias de desenvolvemento ou coas tecnoloxías da información e a comunicación. A nova funcionalidade das mancomunidades abre certos interrogantes respecto á adecuación orixinal que contemplaba funcións de carácter máis básico (Feria Toribio, 2013).

Tamén se pode observar unha alta heteroxeneidade no que respecta ao número de servizos que xestiona cada mancomunidad de concellos. Así, en relación coas categorías fixadas na gráfica 6, a mancomunidad de Santa Águeda, con 18, é a que se encarga do maior número de servizos. Outras mancomunidades que desempeñan un elevado número de tarefas son as de Allariz-Taboadela, Comarca de Ordes, Comarca de Ferrol, Conso-Frieiras, Ribeira Sacra ou Terras do Navea-Bibei (gráfica 6).



Gráfica 6. Número de servizos xestionados por cada mancomunidad

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Rexistro de Entidades Locais

A modo de conclusión, pódese afirmar que as mancomunidades son a fórmula de cooperación municipal de maior impacto (Troitiño, et al., 2005; Riera, Haas, Amer, & Vilaplana, 2005). No caso de Galicia, son a figura de cooperación entre concellos máis frecuente (38 mancomunidades) e a que maior número de termos municipais agrupa (203 concellos). Ademais, o seu percorrido, desde o establecemento das primeiras na década de 1980 ata a actualidade, dótaas de credibilidade e robustez como fórmula de cooperación intermunicipal. A continuación preséntase un resumo executivo das principais características das mancomunidades galegas:

1. Unha boa parte dos ámbitos definidos polas mancomunidades mantén certa semellanza coas comarcas definidas no Decreto 65/1997, como é o caso do Baixo Miño, Fisterra, Monterrei, O Ribeiro ou O Salnés, por poñer algúns exemplos. Ademais, tamén se detectan estas asociacións de concellos en espazos autónomos dentro da organización territorial de Galicia e illados das principais cidades, como é o caso da Mariña Lucense.
.....
2. Un aspecto que se pode considerar problemático ten que ver coas dificultades para achegar unha división coherente para o conxunto do país (Lois, 2004). Neste sentido, algúns aspectos complexos débense á duplicidade de territorios —como o solapamento de concellos entre as mancomunidades da Área de Santiago e Comarca de Compostela— ou ao feito de que determinados concellos queden fóra de mancomunidades próximas —caso do concello de Ourense respecto da mancomunidad da Comarca de Ourense e da de Santa Águeda—.
.....
3. Nas principais áreas urbanas do país ten lugar unha concentración significativa de mancomunidades. Esta circunstancia responde a que os concellos son conscientes de que os problemas son máis complexos e requiren unha maior cooperación entre os distintos termos municipais.
.....
4. Algunhas destas formas de cooperación intermunicipal buscan dar o paso á constitución dunha área urbana/metropolitana, o que se entende como un avance cara a un goberno máis eficiente na xestión dos espazos urbanizados (Lois, 2004; Ferial Toribio, 2013). Dentro de Galicia, o caso de Vigo é o máis coñecido.
.....
5. Outra concentración importante de mancomunidades dáse naqueles territorios onde os concellos son de reducido tamaño, como na provincia de Ourense. Nestes casos, os termos municipais vense máis obrigados a establecer fórmulas de cooperación para a prestación dos servizos máis básicos.
.....
6. Respecto dos ámbitos territoriais que forman as mancomunidades, podemos observar que, pese a que a lexislación permite agrupar concellos de distintas provincias, só nun caso (a mancomunidad de Concellos do Camiño Francés) se integran concellos de dúas provincias.
.....

7. As mancomunidades actuais caracterízanse por unha alta heteroxeneidade respecto ao seu tamaño. Cinco mancomunidades só supoñen o acordo entre dous entes municipais mentres que, no caso oposto, unha mancomunidad integra un total de 16 concellos.
.....
8. Tamén cabe facer referencia á heteroxeneidade no volume de competencias que asume cada mancomunidad. Así, un total de dez mancomunidades teñen como obxectivo a xestión dun único servizo, mentres que outras como Santa Águeda ou Comarca de Ferrol superan as 15 competencias.
.....
9. Finalmente, cómpre sinalar a falla de correlación entre o número de servizos que xestiona cada mancomunidad e o número de concellos que a integran. Así, mancomunidades de tan só dous concellos poden facerse cargo dun alto número de servizos (por exemplo, a mancomunidad de Allariz-Taboadela) ou xestionar un só servizo (como é o caso das mancomunidades de Carnota-Muros ou A Rúa-Petín). Esta falla de correlación tamén se pode ver naquelas mancomunidades constituídas por un alto número de termos municipais. Mancomunidades como a Área de Santiago ou a Área de Vigo, formadas ambas por 11 concellos, xestionan ata 14 servizos distintos, mentres que outras como a do Camiño Francés, integrada por 11 concellos, ou a de Terras de Pontevedra, constituída por nove, teñen como quefacer un único fin.
.....

3.3. Consorcios

Os consorcios non son propiamente asociacións de municipios, senón entes institucionais creados voluntariamente por varias administracións de distinto nivel territorial para a xestión dalgún servizo concreto —principio de especialidade— (Coscolluela, 2008; Rebollo, 2008). Por tanto, podemos afirmar que moitas veces desenvolven unha función similar á das mancomunidades.

Os consorcios, como figuras asociativas de xestión conxunta, regúlanse con carácter básico na Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público (LRXSP). O artigo 118.1 sostén que os consorcios:

- ... son entidades de dereito público, con personalidade xurídica propia e diferenciada, creadas por varias administracións públicas ou entidades integrantes do sector público institucional, entre si ou con participación de entidades privadas, para o desenvolvemento de actividades de interese común a todas elas dentro do ámbito das súas competencias.
.....

A posibilidade de participación de entidades privadas é un dato distintivo, aínda que non poderán ter en ningún caso ánimo de lucro.

Noutra orde, debemos apuntar que a constitución dun consorcio local debe mellorar a eficiencia da xestión pública, eliminar duplicidades administrativas e cumprir coa normativa de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira (artigo 57.2 LRBRL). Así mesmo, só poderá utilizarse esta opción cando a cooperación non poida formalizarse a través dun convenio interadministrativo e, ademais:

- ... sempre que, en termos de eficiencia económica, aquela permita unha asignación máis eficiente dos recursos. En todo caso, haberá de verificarse que a constitución do consorcio non poñerá en risco a sostibilidade financeira do conxunto da Facenda da entidade local de que se trate, así como do propio consorcio, que non poderá demandar máis recursos dos inicialmente previstos (artigo 57.3 da LRBRL).

Por outra banda, o artigo 118.2 da LRXSP sinala que os consorcios «poderán realizar actividades de fomento, prestación ou xestión común de servizos públicos e cantas outras estean previstas nas leis», disposición que fai factible a súa extensión para a xestión compartida ou colaborativa de servizos públicos comúns ou de interese común.

- Pode considerarse negativo o feito de que supoñen a constitución de novas estruturas administrativas de xestión pública; pero, desde unha óptica positiva, poderá ser factible demostrar, vía agregación de recursos e cooperación executiva, a maior eficiencia sobre a xestión illada ou singular, así como a eliminación de duplicidades (a lei non exige a diminución de «estructuras» en realidade), posto que a adhesión ao consorcio comporta a cesión do exercicio de competencias dos entes asociados no ámbito subxectivo deste (e, con iso, a unificación de mecanismos de xestión e procedementos) e a efectiva suxeición ás exixencias de control económico-orzamentario, vía adscrición ou dependencia funcional (e fiscalización ordinaria) a unha Administración pública territorial. Subsistirá con todo a subsidiariedade fronte á opción conuenial e os estritos condicionamentos adicionais de eficiencia e sostibilidade económicas (Mellado, 2018, p. 247).

Os consorcios que contan como membros con municipios constitúense basicamente para a xestión común das súas competencias. Son asociacións que con relativa frecuencia contan coa presenza secundaria doutra ou doutras administracións (sobre todo, deputacións provinciais). En definitiva, consideramos que constitúen un remedio perfecto e habitual para paliar as disfuncións do micromunicipalismo (Rebollo, 2008, p. 197). Teñen, ademais, a vantaxe de que caben os chamados consorcios transfronteirizos, que poden utilizarse para a xestión dos servizos públicos locais no marco de convenios de cooperación transfronteiriza en que participen entidades locais españolas e de acordo con convenios internacionais ratificados por España (artigo 118.3 LRXSP), como o asinado con Portugal o 3 de outubro de 2002. A maioría dos consorcios locais en Galicia¹³ céntranse na

¹³ Segundo datos do RELG, hai actualmente en Galicia vinte e un consorcios. Véxase: <https://datos.gob.es/es/catalogo/a12002994-registro-de-entidades-locales-de-galicia>

prevención e extinción de incendios, a protección civil e o salvamento marítimo, así como a prestación e xestión de servizos sociais (Doval, 2010).

3.4. Áreas metropolitanas

3.4.1. Áreas metropolitanas: contextualización xeográfica

Os procesos de «metropolitanización» son unha manifestación propia da condición urbana contemporánea (Aldrey Vázquez, Pazos Otón, Rodríguez González, & Vicente Díaz, 2010). As áreas metropolitanas son unidades funcionais, espazos colectivos con relacións residenciais, laborais e urbanísticas cada vez máis estreitas que configuran novas realidades territoriais cun alto consumo de solo e unha intensificación dos ritmos de crecemento (Feria Toribio, 2001).

Durante as tres últimas décadas, producíronse en Galicia fenómenos de metropolitanización do territorio similares aos que tiveron lugar noutras rexións europeas, aínda que con certo atraso cronolóxico. Actualmente podemos afirmar a existencia dunha Galicia de carácter dual. Por unha banda, unha Galicia interior de carácter eminentemente rural na que os espazos urbanos se reducen ás capitais provinciais e ás cabeceiras comarcais, que se corresponde coas provincias de Lugo e Ourense e coas áreas interiores da Coruña e Pontevedra. Doutra banda, está a Galicia urbana litoral, que se caracteriza pola súa elevada densidade de poboación e por concentrar unha parte moi importante dos efectivos demográficos e das actividades económicas da comunidade (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017). Dentro desta, o Eixo Atlántico galego rexistra o maior dinamismo demográfico e económico, pois nel atópanse cinco das sete grandes cidades galegas (Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra e Vigo), ademais de importantes vilas no contexto autonómico e áreas densamente poboadas, como son as Rías Baixas e o Golfo Ártabro. Aínda que non existe un consenso á hora de delimitalo, o Eixo Atlántico esténdese desde a área urbana de Ferrol, ao norte, ata a fronteira portuguesa, ao sur, e ten continuidade no país luso (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017). Esta limitada franxa espacial, que ten como espiña dorsal a autoestrada AP-9, concentra ademais boa parte dos servizos públicos e das infraestruturas da comunidade. Debido á escasa distancia entre núcleos urbanos (menos de 20 km) e aos procesos de descentralización, as periferias urbanas solápanse e dan lugar a áreas «rururbanas», favorecidas en gran medida pola rede viaria (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017).

A planificación urbanística xogou un papel fundamental na conformación das áreas urbanas galegas, xa que os plans urbanísticos limitaron ou favoreceron estes procesos. Os plans da década de 1980 afectaron sobre todo a cidade consolidada, precisamente na época na que empezaba o proceso de periurbanización. A partir da segunda metade da década de 1990, os plans xerais de ordenación urbana (PXOU) utilizáronse para canalizar a intensa urbanización do territorio dos anos do *boom* inmobiliario cun enfoque claramente neoliberal, cuxo principal protagonista era o solo urbanizable. A todo isto hai que engadir a tardía e insuficiente planificación a nivel metropolitano (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017).

No que respecta á organización interna das áreas metropolitanas de Galicia (figura 27), debemos sinalar de antemán que só se pode falar da súa existencia na Coruña e en Vigo, xa que son as únicas cidades galegas que posúen funcións industriais e terciarias capaces de establecer lazos de dependencia directa sobre uns importantes continxentes de poboación localizados nun amplo territorio adxacente (Ferrás Sexto & Lois González, 1993). Con todo, en Santiago, Ferrol, Ourense, Pontevedra e Lugo pódense observar fenómenos de «contraurbanización» inducidos polas respectivas cidades sobre as áreas periféricas (Ferrás Sexto & Lois González, 1993).

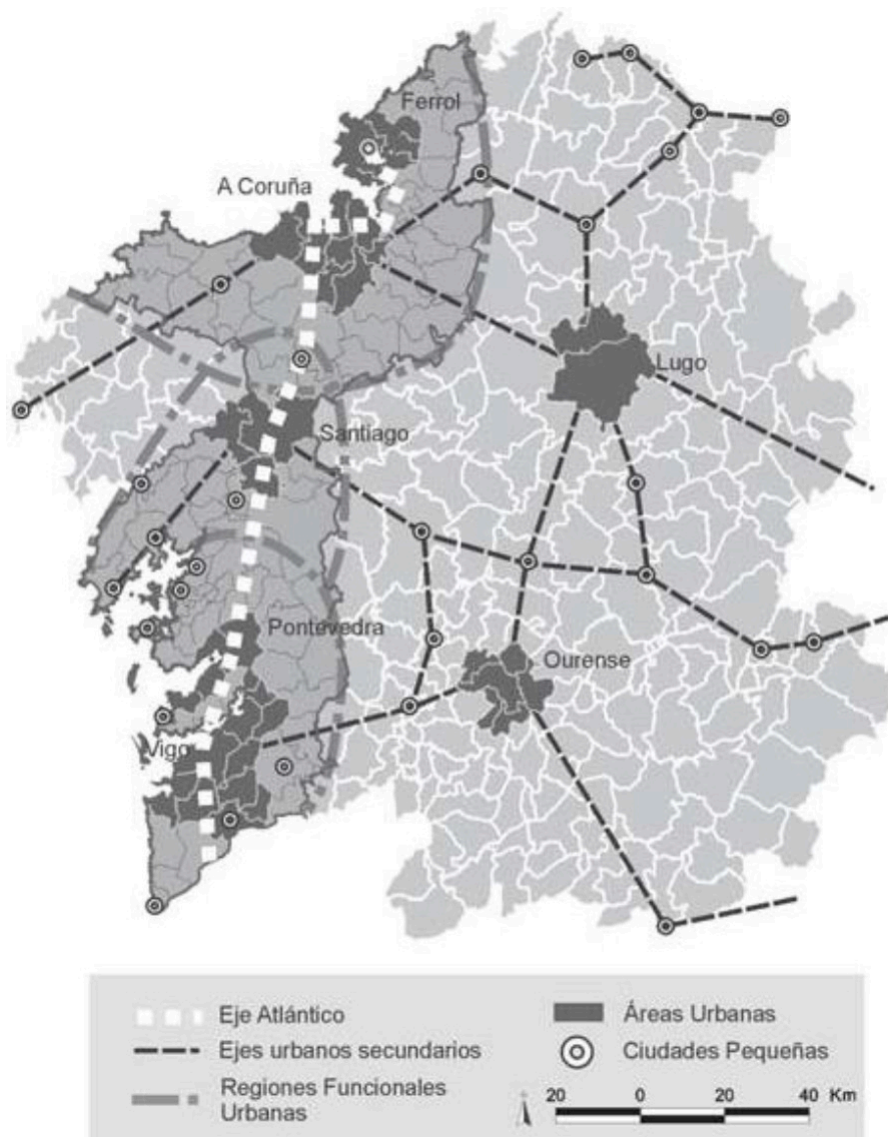


Figura 27. Galicia: un sistema urbano policéntrico

Fonte: Precedo Ledo et al. (2008)

O espazo urbano de Ferrolterra reflicte unha distribución espacial da poboación e do crecemento moi relacionada cos asentamentos industriais tradicionais, pero tamén coa saída da poboación cara á periferia e especialmente cara ao municipio de Narón, que lle proporcionou ao sistema urbano a oferta de vivendas e de solo empresarial que a cidade central non foi capaz de ofrecer (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008).

No caso da área metropolitana da Coruña, o proceso de urbanización posterior á década de 1970 favoreceu a formación dunha franxa territorial de forte integración funcional, cultural e económica, e mesmo continuidade construtiva entre a cidade da Coruña e os municipios limítrofes (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017). Nos municipios máis próximos á cidade central existe unha continuidade na edificación que creceu ao redor das principais vías de acceso á cidade, aínda que é certo que estes municipios mantiveron a súa independencia administrativa. Este fenómeno obsérvase claramente nos municipios que conforman a primeira coroa metropolitana (Culleredo, Cambre, Oleiros e Arteixo) e neles pódese apreciar unha especialización espacial. Arteixo e Culleredo destacan a nivel industrial, pois neles localizáronse diversos polígonos e áreas industriais como o polígono de Sabón, en Arteixo, ou os de Alvedro, O Burgo ou Ledoño, en Culleredo. Tamén hai que destacar a construción do porto exterior da Coruña, no termo municipal de Arteixo. Tampouco a nivel residencial existe homoxeneidade na área metropolitana, na que se poden diferenciar dous sectores: por unha banda, o occidental (Arteixo, Culleredo e Cambre) caracterizado polo predominio da primeira vivenda, das construcións en altura e dunha poboación de clase media-baixa, que en moitos casos non se podía permitir unha vivenda en propiedade na cidade central e que deu lugar á aparición de núcleos-dormitorio como O Temple (Cambre), Fonteculler (Culleredo) ou O Burgo (Culleredo); por outra banda, os municipios orientais (Oleiros e Sada), nos que predomina a vivenda secundaria, as vivendas unifamiliares e a poboación de clase media-alta. Este sector oriental tamén ten importancia como lugar de lecer e pasatempo, ao existir unha serie de núcleos con funcións turísticas como Sada ou Santa Cristina e Santa Cruz, en Oleiros (Escudero Gómez & Piñeira Mantiñán, 2005).

Cara ao sur, Santiago de Compostela aparece, pola súa posición e o seu carácter, como un espazo decisivo para a organización de todo o territorio galego. No caso compostelán, desde a década de 1980 obsérvanse dinámicas metropolitanas derivadas do crecemento da universidade e doutros servizos públicos (sanitarios, administrativos, etc.), así como do incremento do prezo do solo e da ausencia de vivenda a prezos alcanzables na cidade central (Ferrás Sexto & Lois González, 1993). Este proceso deu lugar a un modelo metropolitano concéntrico cunha cidade principal e uns núcleos periféricos que practicamente actuaban como meros barrios dormitorio. O criterio de accesibilidade, medido en tempo de viaxe, é un factor determinante. Así, nas estradas máis importantes xurdiron pequenas aglomeracións urbanas: Bertamiráns (Ames), Milladoiro (Ames-Teo), Cacheiras e Os Tilos (Teo) e Sigüeiro (Oroso).

O peso demográfico e o potencial de crecemento do espazo urbano da cidade de Pontevedra están estreitamente relacionados coa formación dunha conurbación entre os núcleos de Pontevedra e

Marín. Doutra banda, a expansión turística e residencial do bordo norte da ría provocou a fusión morfolóxica entre todos os núcleos existentes, formando un continuo edificado que ten máis que ver cos propios factores endóxeos de crecemento, como ocorre en Sanxenxo, que co efecto dinamizador derivado da descentralización do crecemento desde o municipio central. Estamos, por tanto, ante unha tripla conurbación urbana da que Pontevedra non é máis que unha parte do conxunto (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008).

No caso da área metropolitana de Vigo, os procesos de urbanización están fortemente ligados ao seu potencial industrial, vencellado á actividade automobilística e portuaria. O rápido crecemento da cidade e a proximidade dos pequenos núcleos doutros municipios proporcionaron a continuidade urbanística tan característica do sistema de asentamentos galego, convertendo a cidade de Vigo no centro neurálxico da área metropolitana. Na década de 1970 produciuse o maior crecemento demográfico, coincidindo co aumento do emprego indirecto. Este crecemento notouse non só no núcleo central, senón tamén en municipios de carácter industrial da área metropolitana como O Porriño, Redondela e Mos. Na década de 1980 comezou unha crise industrial que provocou a saída de poboación da cidade central, o que iniciou un proceso de contraurbanización e periurbanización cara a municipios limítrofes, como poden ser Nigrán ou Gondomar, e os espazos periféricos de Vigo (Ferrás Sexto & Lois González, 1993). Posteriormente, produciuse o proceso de terciarización da economía, o que supuxo o crecemento de certos municipios de carácter máis turístico, como pode ser o caso de Baiona (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017). En canto á delimitación da área metropolitana viguesa, existen diversas propostas de índole académica, como a delimitación oficial aprobada en 2012 pola Xunta de Galicia. Esta delimitación, baseándose en criterios sociais e económicos, ademais dos institucionais dos poderes locais, crea unha área metropolitana oficial de 14 concellos (Cangas, Vigo, Moaña, Redondela, Pazos de Borbén, Soutomaior, Salceda de Caselas, Salvaterra do Miño, Gondomar, Baiona, Nigrán, O Porriño, Mos e Fornelos de Monte). Con todo, é unha delimitación que ten os seus inconvenientes: quedan fóra algúns municipios importantes, como Ponteareas ou Tui, e inclúense outros municipios de menor importancia (Barreiro Quintáns & López Rodríguez, 2017).

Finalmente, no que fai referencia aos espazos urbanos do interior de Ourense e Lugo, cómpre sinalar que Ourense mostra unha periferia urbana considerable en relación co seu tamaño, aínda que tamén podemos constatar unha dinámica de reconcentración da poboación no municipio urbano central, vinculado ás novas oportunidades de emprego xurdidas coa terciarización da súa economía. Pola súa banda, Lugo é a cidade cunha periferia urbana máis débil e menos dinámica —se ben non podía ser doutro xeito, dada a oferta de solo rural dentro do propio municipio—, unha periferia reducida a expansións lineais seguindo as principais vías de acceso, pero cunha moi baixa densidade urbana (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008).

En definitiva, podemos afirmar a xeneralización da supramunicipalidade nas realidades urbanas galegas ou, o que é o mesmo, que as cidades galegas están formadas por unha aglomeración urbana que inclúe varios municipios (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008). Loxicamente,

este feito debería estar asociado á creación de entes de xestión supramunicipais para facerlles fronte ás necesidades de planificación e ordenación territorial das nosas cidades, as cales seguen medrando segundo os plans de urbanismo municipais —plans que na maioría dos casos carecen de coordinación algunha—, o que provoca múltiples problemas no ámbito das infraestruturas e das redes de transporte, do uso do solo e da xestión ambiental. Por iso, cremos necesario instituír algún sistema de xestión de ámbito supramunicipal para evitar que o crecemento futuro termine xerando disfuncións que afectarán negativamente a competitividade das cidades e a súa calidade de vida, entendida esta desde a súa acepción máis ampla (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008). Por tanto, considérase necesario configurar e institucionalizar en Galicia a figura das áreas metropolitanas cunhas dimensións demográficas e económicas que sexan competitivas no sistema europeo de cidades (Precedo Ledo, Míguez Iglesias, & Fernández Justo, 2008), un reto que parte de delimitar e articular as áreas metropolitanas nun ente supramunicipal, que requiriría unha xestión e un goberno acordes coa súa escala e coas súas condicións. Os procesos e estruturas actuais presentes nas cidades demandan unha ordenación formal e integral da realidade física e funcional imposta polos cambios na mobilidade, nas actividades económicas, na repartición de emprego etc. (Aldrey Vázquez, Pazos Otón, Rodríguez González, & Vicente Díaz, 2010).

3.4.2. Áreas metropolitanas: organización administrativa

Finalmente, é importante sinalar os problemas de desaxuste entre o espazo de vida do cidadán e a fórmula de organización administrativa nas áreas metropolitanas.

- Pode dicirse, de forma gráfica, que á cidade lle quedou pequeno o municipio. Se o municipio foi a fórmula elixida polo dereito español para organizar administrativamente as cidades, o certo é que a cidade, hoxe en día, polo menos nas grandes aglomeracións urbanas, desbordou os límites administrativos do municipio (Toscano, 2015, p. 383).

O ordenamento xurídico non se axustou a este cambio e segue organizando a convivencia urbana ao redor de municipios, un desaxuste organizativo que derivou en problemas reais que requiren unha escala de actuación de carácter metropolitano para unha maior eficacia e eficiencia organizativa.

- ... o que resulta bastante obvio na acción pública en materia de urbanismo, polo que ten esta función de conformadora da cidade, pero tamén na prestación dos servizos de transporte público e na xestión do ciclo integral da auga e dos residuos (Toscano, 2015, p. 383).

- Aínda que a fusión de municipios non foi unha opción xurídica viable para liquidar os problemas das áreas metropolitanas, iso non significa que o Estado non previse unha solución para ese efecto, a que estableceu en 1985 no art. 43 da Lei reguladora das bases do réxime local (en diante LRBRL). Trátase da creación de entidades locais metropolitanas, que reciben nesta lei o mesmo

nome que o do ámbito xeográfico, social e humano ao que ha de dar solución: área metropolitana (Toscano, 2015, p. 385).

- As áreas metropolitanas son entidades locais integradas polos municipios onde existan grandes aglomeracións urbanas e cando entre os seus núcleos de poboación haxa vinculacións económicas e sociais que fagan precisa a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras (art. 120 Lalga).

A Lalga determina os órganos de goberno e administración, o réxime económico de funcionamento e a distribución das cargas, así como os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución. O artigo 121.1 establece que «por lei do Parlamento de Galicia poderanse crear, modificar ou suprimir áreas metropolitanas», en virtude do cal se aprobou no ano 2012 a Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo (LAMV). O artigo 1.2 da mesma lei defínea como «unha entidade local supramunicipal, de carácter territorial, integrada polos municipios de Vigo e os da súa área de influencia». Estamos ante un claro cambio de criterio con respecto ao modelo de Administración metropolitana asumido pola lexislación galega na Lalga, que definía áreas metropolitanas como entidades locais non territoriais (art. 2). A LAMV (disposición final terceira) modifica este artigo, en cuxo apartado 2 agora se pode ler que, «as áreas metropolitanas terán a consideración de entidades locais supramunicipais de carácter territorial». Tamén se derroga a regulación previa sobre áreas metropolitanas contida nos artigos 123-134 da Lalga (Toscano, 2015, p. 397).

O ámbito territorial da área delimitase no artigo 2.1 e abarca catorce municipios:

- O ámbito territorial da Área Metropolitana de Vigo estará delimitado polos termos municipais dos concellos de Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior e Vigo. (art. 2.1, LAMV)

A lei establece no seu artigo 15 que a Área Metropolitana de Vigo terá as seguintes competencias: promoción económica, emprego e servizos sociais; turismo e promoción cultural; mobilidade e transporte público de viaxeiros; medio ambiente, augas e xestión de residuos; prevención e extinción de incendios; protección civil e salvamento; ordenación territorial e cooperación urbanística, e coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación. A área metropolitana poderá exercer tamén «competencias cuxa titularidade lle poidan ser transferidas por outras leis» (art. 15.3, LAMV), así como as «competencias que lle sexan delegadas e cuxa titularidade corresponda á Xunta de Galicia, á Deputación Provincial de Pontevedra, á Administración do Estado, así como aos municipios que a integran. O procedemento para a delegación axustarase á súa normativa reguladora» (art. 15.4, LAMV). Tamén poderán encomendárselle, por razóns de eficacia, «actividades de carácter material, técnico ou de servizos de competencia doutras administracións públicas» (art. 15.5, LAMV).

A Lei da Área Metropolitana de Vigo xestouse e naceu con posturas enfrontadas entre os ámbitos municipal e autonómico. Basta con fixarnos en como o territorio, a regulación orgánica e a delimitación competencial foron obxecto de críticas. Tamén a cuestión financeira foi obxectada por parte do Goberno municipal vigués. Na procura dun consenso entre as institucións involucradas, a Lei 14/2016 modifica o artigo 21, relativo ás competencias da Área en materia de transporte público de viaxeiros, polo cal se faculta a Área Metropolitana de Vigo para establecer os criterios de coordinación entre o transporte metropolitano xestionado por ela e os transportes urbanos xestionados por concellos integrados nela.

O 5 de abril de 2017 o Xulgado Contencioso-Administrativo número 1 de Vigo acordou a suspensión cautelar do funcionamento da Área e de todos os órganos ata que se decrete unha sentenza en firme sobre as reclamacións solicitadas pola Administración galega sobre o convenio do transporte metropolitano. Posteriormente, o 23 de setembro de 2020 o Xulgado do Contencioso-Administrativo número 1 de Vigo anulou a posta en funcionamento da Área Metropolitana de Vigo ao considerar que só pode facerse efectiva tras a integración do transporte urbano da cidade olívica no Plan de transporte metropolitano. O xuíz entende na sentenza que a asemblea foi «validamente constituída» e que a toma de posesión do alcalde de Vigo como presidente foi «axustada ao ordenamento xurídico», considera «inválidos» os actos posteriores á celebración desa reunión constituínte, tales como a sesión constitutiva da Xunta de Goberno Metropolitano e a súa conformación, o 29 de decembro de 2016, e as posteriores reunións dese órgano¹⁴. Todo un historial de desacordos que supuxeron na práctica a paralización da actividade da Área Metropolitana de Vigo desde a súa constitución.

En definitiva, atopámonos con toda unha ampla gama de instrumentos e casos de planificación supramunicipal a nivel galego: unha planificación de carácter descentralizado que é necesaria, pero que carece na actualidade dunhas directrices de actuación a escala rexional que marquen os obxectivos e busquen a complementariedade destas iniciativas supramunicipais (Patiño, 2005).

¹⁴ Véxase: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/b91f8cc374399911>



CAPÍTULO 3

MARCO XURÍDICO

ESPECIAL CONSIDERACIÓN RESPECTO DOS
PROCESOS DE FUSIÓN MUNICIPAL

1. BREVES PRECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS SOBRE FUSIÓN DE MUNICIPIOS

Tendo en conta o traballo histórico desenvolto xa nos capítulos 1 e 2 deste documento, limitámonos a ofrecer neste apartado, moi brevemente, algúns fitos xurídicos sobre a reordenación da planta local na España contemporánea e, en particular, sobre a política de fusións municipais.

A actual planta municipal de España pode considerarse en boa medida herdeira das ideas da Revolución Francesa baixo a concepción de dotar cada vila dun concello. Esta idea —que inspira a reorganización local polos liberais ao longo do século XIX— está xa presente na Constitución de Cádiz de 1812, cuxo artigo 310 establece que «se porá Concello en todas as vilas que non o teñan e conveña que haxa, non podendo deixar de habelo nos que por si ou coa súa comarca cheguen a mil almas...». E isto, principalmente, por un motivo de índole política, fronte á estrutura do Antigo Réxime, de contar cunha planta uniforme para estender a presenza do Estado en todo o territorio e, ademais, pola súa propia orientación política centralista (Ramírez Sánchez, 2017)¹⁵.

Desde mediados do século XIX e, en particular, en virtude da Lei do 8 de xaneiro de 1845, de organización e atribucións dos concellos, prevíuse a fusión de municipios como un dos mellores remedios para resolver o problema da excesiva fragmentación do mapa municipal, o que deu lugar daquela ao maior proceso de redución de municipios da historia de España, en concreto, unha eliminación de 1 916 municipios entre os censos de 1845 e 1857.

A finais do século XIX, pese aos repetidos intentos nas sucesivas normas reguladoras do réxime local de limitar o número de municipios mediante a exigencia dun número mínimo de poboación (que oscilaba, non obstante, entre os mil e os dous mil habitantes), o certo é que o lexislador parecía ter aceptado que a supresión de municipalidades de escasa veciñanza é, como expresaba un texto da época, «un remedio que choca co invencible sentimento da conservación destas modestas agrupacións» (López Ramón, 2011; Sosa Wagner & Miguel García, 1987).

Xa no século XX, aínda que o ordenamento local seguía recollendo a fórmula das fusións de municipios, é evidente que a implantación das correntes iusnaturalistas sobre os municipios (como a que se desprende do Estatuto Municipal de 1924) non colaboraron á promoción do devandito tipo de alteracións municipais (López Ramón, 2011; Rodríguez González, 2005). Houbo que agardar ata a época franquista cando, en virtude da Lei do 23 de xullo de 1966 de reforma das facendas locais, se incentivaron as fusións voluntarias (Barranco Vela, 1993, pp. 94-100) e conseguiuuse que, entre 1960 e 1981, o número de municipios se reducise en case 1 200, de 9 202 a 8 022¹⁶.

¹⁵ Se a finais do Antigo Réxime se calcula que había unhas 12 000 entidades locais, da información do primeiro censo fiable—o do 1842, realizado por Orde da Rexencia do 13 de agosto de 1842—dedúcese a existencia de 11 271 municipios.

¹⁶ Ao longo do século XX, o número de municipios foi decrecendo lenta pero constantemente, pasando de 9 335 municipios en 1920, a 9 260 en 1930, 9 245 en 1940, 9 200 en 1960, 8 916 en 1975 e 8 052 en 1985.

Tras a aprobación da Constitución española de 1978 e o establecemento do Estado das Autonomías, o que viña sendo unha tendencia favorable á redución de municipios invértese, dando paso a unha nova etapa de creación de novos municipios. Coa transferencia de competencias sobre alteracións de termos municipais ás comunidades autónomas, dos 8 022 municipios que había en España ao comezo da democracia pasouse a un incremento considerable dos mesmos —particularmente por procesos de segregación— ata os 8 125 existentes no 2016 (López Ramón, 2011; Barranco Vela, 1993; Catalá Martí, 2010)¹⁷.

En definitiva, a historia contemporánea da planta local en España caracterízase polo inmovilismo instaurado na estrutura do Goberno local, potenciado polos intereses localistas e identitarios de moitos pequenos municipios e, de ser o caso (salvo illadas excepcións), pola falta de vontade política dos gobernos centrais. Isto dificultou moi considerablemente a modificación do mapa municipal mediante as fusións.

2. NORMATIVA BÁSICA ESTATAL SOBRE ALTERACIÓNS DE TERMOS MUNICIPAIS, EN PARTICULAR AS FUSIÓN DE MUNICIPIOS

2.1. A Constitución española de 1978: a repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas. O alcance da garantía institucional da autonomía local

Segundo o sistema de repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas contido no título VIII da Constitución española de 1978, é importante poñer de manifesto, por unha banda, a competencia exclusiva do Estado para aprobar as «bases do réxime xurídico das administracións», tal como dispón o art. 149.1.18.º CE. Por suposto, unha das administracións que é obxecto das devanditas bases estatais é a Administración local, coas diferentes entidades que a compoñen (provincias, municipios, illas dos arquipélagos balear e canario, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios etc.). Por outra banda, é tamén relevante salientar que entre as competencias que a Constitución pon a disposición para exclusividade competencial das comunidades autónomas está, xustamente, a competencia relativa ás «alteracións dos termos municipais comprendidos no seu territorio e, en xeral, as funcións que correspondan á Administración do Estado sobre as corporacións locais e de transferencia autorizada pola lexislación sobre réxime local» (art. 148.1.2.º CE).

Ademais no mesmo título VIII, no seu capítulo segundo sobre «Administración local», a Constitución garante a «autonomía dos municipios», unha garantía institucional que supón, como resume a Sentenza do Tribunal Constitucional (STC) 170/1989, do 19 de outubro:

¹⁷ Cfr. a publicación do Ministerio de Administracións Públicas (2008)

- ... «o dereito da comunidade local a participar a través de órganos propios no goberno e administración de cantos asuntos lle atinxen, graduándose a intensidade desta participación en función da relación existente entre os intereses locais e supralocais dentro de tales asuntos ou materias. Para o exercicio desa participación no goberno e administración en canto lles atinxe, os órganos representativos da comunidade local han de estar dotados das potestades sen as que ningunha actuación autonómica é posible» (STC 32/1981, fundamento xurídico 2.º). Alén deste límite de contido mínimo que protexe a garantía institucional, a autonomía local é un concepto xurídico de contido legal, que permite, polo tanto, configuracións legais diversas, válidas en canto respecten aquela garantía institucional. Polo tanto, en relación co xuízo de constitucionalidade só cómpre comprobar se o lexislador respectou esa garantía institucional.
-

A garantía da autonomía local preséntalles unha cuestión de grande interese para os efectos deste estudo. En primeiro lugar, protéxense os municipios individualmente considerados e, en segundo lugar, se a creación de novas entidades municipais pode supoñer a desnaturalización do municipio. A resposta do Tribunal Constitucional é negativa en ámbolos dous casos cando aborda a cuestión relativa á creación das comarcas na STC 214/1989, do 21 de decembro, que proclama o principio da centralidade do municipio:

- ... que a garantía institucional da autonomía local non poida preservar o municipio individualmente, senón que o seu alcance sexa estritamente institucional, non escurece para nada a lóxica do art. 42.4.º da LRBRL. Todo o contrario. O devandito precepto non condiciona en absoluto esas alteracións municipais, pero si garante a institución municipal que, incluso na hipótese extrema, non poderá diluírse para pasar a identificarse coa comarca. A configuración constitucional da comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 da CE) impide, en efecto, a materialización do suposto último do «municipio comarca», de maneira que por moi profundas que puidesen imaxinarse esas alteracións municipais non poderá chegarse a semellante situación.
-

En relación coa competencia autonómica recoñecida en diversos estatutos de autonomía sobre alteración de termos municipais (como, por exemplo, o art. 27.2 do Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981) ou sobre a organización territorial da Administración local, a STC 214/1989 admite a concorrencia entre a competencia autonómica e a competencia básica estatal que deriva do artigo 149.1.18.º CE. A STC 31/2010 considera que son competencia propiamente exclusiva de Cataluña as «decisións concretas a través das cales a Generalitat determina, crea, modifica e suprime as entidades locais que han de compoñer a dita organización territorial, sen que iso impida a plena virtualidade das bases estatais ex art. 149.1.18.º CE».

2.2. A regulación básica da Administración local

Dentro das bases estatais reguladoras do réxime xurídico da Administración local, contidas na LRBRL, está a materia relativa á «creación ou supresión de municipios, así como a alteración de termos municipais», se ben para a súa regulación remítese á lexislación das comunidades autónomas sobre réxime local (art. 13.1 LRBRL). Non obstante a devandita remisión autonómica, a Lei básica contén unha serie de determinacións legais no propio artigo 13 que teñen o valor de bases xurídicas e que sufriron varias reformas:

1. A primeira versión deste precepto require, para a creación ou supresión de municipios ou a alteración de termos municipais, a audiencia dos municipios interesados e o ditame do Consello de Estado ou do órgano consultivo superior dos órganos de goberno das comunidades autónomas, así como a necesidade de informar a Administración do Estado da petición do ditame (art. 13.1 LRBRL). Ademais de establecer unha serie de requisitos para a creación de novos municipios —como que se trate de núcleos de poboación territorialmente diferenciados e que contén cos recursos suficientes para o cumprimento das súas competencias (art. 13.2 LRBRL)—, dispónse que o Estado, sen prexuízo das competencias das comunidades autónomas, poderá establecer medidas que tendan á fusión de municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos locais e, para tal fin, atender a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais (art. 13.3 LRBRL)¹⁸.
2. A reforma introducida pola Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, engade ao apartado 1.º do mesmo artigo 13 da LRBRL a exigencia de que a alteración de termos municipais non poida supoñer, en ningún caso, modificación de límites provinciais.
3. A reforma introducida nese mesmo artigo 13 da LRBRL pola LRSAL é, como veremos no apartado 5 deste capítulo, moito máis profunda e diríxese precisamente ao fomento das fusiones voluntarias de municipios como medio de superar o carácter atomizado do mapa municipal.

A actuación do Estado no fomento das fusiones xa fora validada con anterioridade polo Tribunal Constitucional. Así, na STC 103/2013, do 25 de abril, declara o Alto Tribunal que:

- O art. 13 LRBRL, distinguindo entre municipios de nova creación e os xa existentes, remite á lexislación autonómica a regulación da creación de municipios, coas dúas únicas condicións de que exista un núcleo de poboación territorialmente diferenciado e conte con capacidade

¹⁸ A decisión sobre «creación e supresión de municipios e alteración de termos municipais» require, segundo o art. 47.2.a, o «voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros das Corporacións locais» e, en particular, a súa atribución correspóndelle ex art. 123.1.e ao Pleno.

económica para o exercicio das súas competencias, requisitos cuxa constitucionalidade foi confirmada pola STC 214/1989, do 21 de decembro, FJ 8. De aí que lle corresponda ao lexislador autonómico establecer, ao seu arbitrio, maiores exixencias de territorio e poboación para os municipios de nova creación. En canto á supresión de municipios e á alteración de termos municipais, o lexislador básico limitouse a regular as bases do procedemento e reservarse a posibilidade de establecer medidas que tendan a fomentar a fusión de municipios, naqueles casos nos que a adecuada capacidade de xestión dos asuntos públicos requira de maiores exixencias de poboación e territorio; pero segue deixando en mans das comunidades autónomas, como no caso dos municipios de nova creación, a regulación da fusión de municipios en función do modelo municipal polo que optasen.

.....

Por outra banda, en canto ao desenvolvemento regulamentario da Lei reguladora das bases de réxime local, deben de terse en conta as seguintes normas:

1. O texto refundido das disposicións legais en materia de réxime local (aprobado polo RDL 781/1986 do 18 de abril), que contén nos seus artigos 3 a 11 o desenvolvemento regulamentario sobre o réxime de alteración dos termos municipais, incluíndo: a incorporación dun ou máis municipios a outro ou outros limítrofes (art. 4), a fusión de municipios limítrofes (art. 5)¹⁹, a segregación de parte do territorio dun ou varios municipios (art. 6, 7 e 8), o procedemento administrativo para a alteración dos termos municipais (art. 9)²⁰, o deslinde de termos municipais (art. 10) e a alteración do nome e da capitalidade dos municipios (art. 11).
 2. O Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais (aprobado polo Real decreto 1690/1986 do 11 de xullo) cuxo capítulo I se dedica ao réxime xurídico das alteracións dos termos municipais e que cobre o seguinte: as modalidades de alteracións (art. 2), os requisitos para a creación de novos municipios (art. 3), a incorporación dun ou máis municipios a outro ou
-

¹⁹ Establece este artigo 4 que a fusión de municipios limítrofes a fin de constituír un só poderá realizarse:

- a. Cando separadamente carezan de recursos suficientes para atender os servizos mínimos exixidos pola lei.
- b. Cando se confundan os seus núcleos urbanos como consecuencia do desenvolvemento urbanístico.
- c. Cando existan notorios motivos de necesidade ou conveniencia económica ou administrativa.

²⁰ Para os supostos de fusión ou incorporación voluntaria de municipios limítrofes, establece este art. 9.2 que: «o procedemento promoverase por acordo dos respectivos concellos, adoptado co voto favorable das dúas terceiras partes do número de feito e, en todo caso, da maioría absoluta do número legal de membros da corporación». Ademais, engade o mesmo precepto que: «Os acordos someteranse a información pública e as alegacións e reclamacións que poidan formularse serán resoltas polos mesmos concellos con idéntica maioría».

outros limítrofes (art. 4), a fusión de municipios (art. 5)²¹, a segregación de municipios (art. 6, 7 e 8), o procedemento —e o contido do expediente— para a alteración de termos municipais (art. 9 a 15) e as normas transitorias para municipios de nova creación ou para os que experimentaron algunha alteración (art. 16).

2.3. O impacto da Lei 27/2013, de racionalización e sostibilidade da Administración local: a aposta polo fomento estatal das fusións municipais

Con motivo da crise financeira e económica do 2008, xurdiron multitude de voces —na doutrina²², nas organizacións políticas e de intereses económicos e sociais— sobre a conveniencia de redimensionar as estruturas administrativas, de levar a cabo a reforma da planta local e, en definitiva, de proceder á redución do número de municipios nun país como España, no que dos 8 131 municipios existentes, máis da metade (4 863) teñen menos de mil habitantes e o 83,81 % dos municipios non superan os 5 000 habitantes.

Orientado o Goberno de España baixo o onnipresente principio da estabilidade orzamentaria, a aprobación da LRSAL abordou algunhas medidas que afectan a planta local, en particular mediante unha profunda reforma do art. 13 da LRBRL, que constitúe unha das claves desta reforma²³.

Con anterioridade á aprobación da LRSAL, a conveniencia de redimensionar as estruturas administrativas e, en consecuencia, de levar a cabo a reforma da planta local, así como de proceder á redución do número de municipios, era unha opinión estendida, e a alternativa de fusionar

²¹ Para poder levar a cabo a fusión, o art. 5.1 establece os seguintes motivos:

- Cando separadamente carezan de recursos suficientes para atender os servizos mínimos exixidos pola lei.
- Cando como consecuencia do desenvolvemento urbanístico se confundan os seus núcleos urbanos, sen que constitúan solución de continuidade a este efecto os parques, xardíns, paseos, avenidas, campos de deportes e zonas residenciais que puideran existir entre aqueles.
- Cando existan notorios motivos de necesidade ou conveniencia económica ou administrativa.

Ademais, o mesmo artigo, no seu apartado 2 —de acordo co previsto no art. 13 da LRBRL— dispón que: «Sen prexuízo das competencias das comunidades autónomas, o Estado, atendendo a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais, poderá establecer medidas que tendan a fomentar a fusión de municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos públicos locais».

²² Aínda que son moi numerosos os traballos dedicados á fusión de municipios (que se poden encontrar na extensa relación bibliográfica deste traballo) e, en particular, as súas vantaxes, pódese destacar a obra máis recente de Durán García (2016). Nese traballo analízanse, entre outros extremos, os elementos necesarios para levar a cabo a reordenación do territorio en España mediante «fusións coactivas», as consecuencias mediatas e inmediatas na estrutura institucional e os cambios no sistema de financiación.

²³ Cfr. o estudo de De Diego Gómez (2014b, pp. 301-347). Ao longo deste traballo, o seu autor propón —fronte ao modelo de fusións voluntarias da Lei 27/2013— un sistema de fusións obrigatorias cun proceso previo transitorio para que non resulten traumáticas. Vid. tamén o traballo de Alonso Mas (2014, pp. 297-328).

municipios estaba presente en case todos os documentos programáticos previos á reforma local (Bayona, 2012). Así, por exemplo, no Programa Nacional de Reformas do Reino de España 2012 (Reino de España, 2012), presentado polo Goberno ás institucións europeas, prevíase a racionalización do número de entidades locais. Tamén o *Informe sobre Federalismo Fiscal* do Instituto de Economía de Barcelona (2012) contiña a proposta da posible fusión de municipios. Incluso a Federación Española de Municipios e Provincias, no seu *Informe sobre las Competencias de las Corporaciones Locales* (2012), se mostraba algo receptiva a esta medida.

O Ditame do Consello do Estado de 26 de xuño de 2013, emitido sobre o Anteproxecto de lei de racionalización e sostibilidade da Administración local, sinala a compatibilidade da autonomía e a planta local coa oportunidade de que «os municipios se asenten sobre bases de poboación e económicas sólidas, de xeito que poidan atender con eficiencia as necesidades veciñais e desempeñar a súa función como un dos factores básicos de cohesión social». Con todo, recomendan que o texto normativo concrete con máis precisión «en que supostos e baixo que condicións a insuficiencia de recursos para prestar os servizos mínimos do art. 26 da LRBRL podería levar a iniciar un proceso de fusión» e puntualiza que isto é preciso facelo «procurando fuxir da imposición de criterios excesivamente uniformes que non permiten atender debidamente a diversidade e heteroxeneidade da realidade local» (apartado V).

Como sinala o preámbulo da LRSAL, «por primeira vez introdúcense medidas concretas para fomentar a fusión voluntaria de municipios de forma que se potencien os municipios que se fusionan, xa que contribúen a racionalizar as súas estruturas e superar a atomización do mapa municipal...». Ademais, engade a mesma exposición de motivos que «estas medidas de fusións municipais incentivadas, que encontran apoio na máis recente xurisprudencia constitucional, STC 103/2013, do 25 de abril (relativa ao recurso interposto polo Parlamento de Cataluña contra a Lei estatal 57/2003, do 16 de decembro, de medidas de modernización do goberno local), suporán, en definitiva, que os municipios fusionados percibirán un aumento do financiamento na medida en que os municipios de menor poboación recibirán menor financiamento».

A LRSAL recolle, entre as medidas que afectan a «planta local», ademais da perda da condición de entes locais das entidades de ámbito territorial inferior ao municipio e, en particular, do reforzamento do papel das deputacións, o fomento da fusión de municipios. Isto constitúe unha das claves da reforma. En particular, a novidosa regulación do plan económico-financeiro introducida pola LRSAL, que deben de elaborar as corporacións locais que incumpran o devandito obxectivo de estabilidade orzamentaria, prevé entre as súas medidas «unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia» (art. 116 bis.2.f). En realidade, o artigo 13.3 da LRBRL —que segue inalterado— xa prevía, antes da súa reforma pola LRSAL, que o Estado puidese establecer medidas «que tendan a fomentar a fusión dos municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos locais». Segundo o Alto Tribunal (STC 103/2013), estas competencias entran dentro das competencias recoñecidas ao lexislador básico en materia de réxime local, se ben segue deixando en mans das comunidades autónomas a regulación da fusión de municipios en función do modelo

municipal polo que optasen. O certo é que ata a aprobación da LRSAL non se especificaban —como agora si se fai— as medidas concretas para fomentar os procesos de fusión de municipios.

Non cabe dúbida de que o lexislador básico de 2013 apostou polas fusións municipais, ao mesmo tempo que se dificultan as outras posibilidades de creación de novos municipios xa que, segundo o reformado artigo 13.2 LRBRL, os municipios resultantes de incorporacións, agregacións e segregacións deben de constar «de polo menos 5 000 habitantes» e ser «financeiramente sostíbles». Nesta decisión puido influír a experiencia comparada doutros países da nosa contorna europea desde mediados do pasado século, o que se deu en chamar «modelo dos nortes», así como as máis recentes iniciativas de fusión en países do sur de Europa como Grecia, Italia ou Portugal (Rodríguez González, 2005; Sosa Wagner, 2009; Velasco Caballero, 2010; López Ramón, 2011).

Do concreto réxime xurídico que inclúe a reforma introducida pola LRSAL no art. 13 da LRBRL trataremos en profundidade no apartado 4 deste capítulo, así como da súa consagración por parte do Tribunal Constitucional.

3. NORMATIVA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA SOBRE A PLANTA MUNICIPAL

3.1. Bases constitucionais, estatais e estatutarias

Como xa vimos, a Constitución española de 1978, no seu artigo 148.1.2.º, recoñeceulle ás comunidades autónomas as competencias relativas ás «alteracións dos termos municipais comprendidos no seu territorio», as cales foron posteriormente asumidas como competencias exclusivas na maior parte dos estatutos de autonomía (Sosa Wagner & Miguel García, 1987, pp. 57-65). Non obstante, como destacou a doutrina maioritaria, a devandita competencia é, en realidade, unha competencia concorrente, xa que, sobre o título competencial normativo do Estado para regular as bases do réxime xurídico das administracións públicas (art. 149.1.18.º CE), a LRBRL recolleu, no seu artigo 13, unha serie de requisitos básicos —tanto materiais como formais— sobre o réxime de creación ou supresión de municipios, así como a alteración de termos municipais (Sosa Wagner & Miguel García, 1987; Barranco Vela, 1993; Escuin Palop, 2011; Torán Monferrer, 2012). Un réxime xurídico que, á súa vez, foi desenvolvido tanto polo Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL) (nos seus artigos 3 a 9) como polo Regulamento de poboación e demarcación territorial do 1986 (nos seus artigos 2 a 16), pero nestes casos só con carácter supletorio para as comunidades autónomas, que poden modificar este réxime xurídico de desenvolvemento da LRBRL, salvo no que afecte o rango da norma básica²⁴.

²⁴ Un dos máis completos estudos sobre a alteración dos termos municipais pode encontrarse no traballo de Escuin Palop (2011: 1849-1939).

No caso de Galicia, o seu Estatuto de Autonomía (aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril), recolleu no seu art. 27.2, como competencia exclusiva da Comunidade Autónoma galega, a «organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio...». En virtude da súa competencia lexislativa, a Lalga regulou, dentro da sección 1.^a do capítulo I sobre o «Territorio», o réxime das alteracións dos termos municipais (art. 12 a 39)²⁵.

3.2. A Lei de Administración local de Galicia e as alteracións dos termos municipais

Na referida regulación sobre as alteracións dos termos municipais (art. 12 a 39 Lalga) precísanse as seguintes condicións ou requisitos de carácter xeral:

1. O criterio de «continuidade» dos municipios en caso de alteración dos seus termos municipais, o cal se plasma legalmente tanto no artigo 12.1 da Lalga, que dispón que «a alteración dos termos municipais só poderá producirse entre municipios limítrofes», como no apartado 2 do mesmo art. 12 polo cal «ningunha alteración poderá dar lugar a un termo municipal descontinuo».
2. O «principio de xustificación» ou «racionalidade» que contén o art. 12.4 da Lalga, no senso de que calquera alteración dos límites territoriais dos termos municipais debe realizarse «coa finalidade de adecualos ás iniciativas de corrección das disfuncionalidades territoriais elaboradas pola Comisión Galega de Delimitación». Polo tanto, as alteracións só poden producirse por motivos de reordenación territorial xustificadas e razoables, para o cal se lle fai intervir á referida Comisión Galega de Delimitación, que aparece regulada no artigo 15 da Lalga como «órgano de estudo, consulta e proposta en relación coas materias que atinxen á determinación, revisión e modificación dos límites territoriais das entidades locais galegas...»²⁶. Agora ben, a competencia para acordar a alteración é, como veremos, do Consello da Xunta de Galicia, a proposta do conselleiro ou conselleira competente en materia de réxime local e tras audiencia dos municipios afectados (art. 12.4 Lalga).
3. Dentro dos supostos concretos de alteracións municipais optouse, dunha banda, por unha

²⁵ Pódese atopar un resumo do réxime xurídico sobre as alteracións de municipios en Galicia no traballo de Escuin Palop (2011: 1925 a 1927).

²⁶ No apartado 2 do mesmo artigo 15 recóllense as funcións da Comisión Galega de Delimitación Territorial e no artigo 17 remítese a unha norma regulamentaria o relativo á súa composición, estrutura orgánica e funcionamento. Esta norma regulamentaria contense no Decreto 76/2010, do 29 de abril, polo que se aproba o regulamento da Comisión Galega de Delimitación Territorial (DOG núm. 88, do 11 de maio de 2010).

potenciación ou fomento das fusións (artigo 12 da Lalsa recentemente reformado polo artigo 59 da Lei 13/2015) e, doutra banda, polo establecemento de especiais requisitos que dificulten os casos de segregación (art. 14 Lalsa)²⁷.

Por último, con carácter xeral, o artigo 12.2 da Lalsa —seguindo un esquema parecido ao do art. 3.1 do TRRL— distingue os seguintes supostos de alteracións de termos municipais:

1. A fusión de municipios, é dicir, unha alteración «por fusión de dous ou máis municipios limítrofes para constituír un novo municipio» (art. 12.2.a)
2. A incorporación de municipios, ou o que é o mesmo, unha alteración «por incorporación dun ou máis municipios a outro limítrofe» (art. 12.2.b).
3. A segregación de municipios, que consiste na alteración que se produce, ben «por segregación de parte do termo dun municipio ou de varios municipios para constituír un novo municipio» (art. 12.2.c), ou ben «por segregación de parte do termo dun municipio de varios municipios para agregarse a outro limítrofe» (art. 12.2.d).

Para profundar no réxime xurídico das fusións de municipios remitímonos ao exposto no seguinte apartado.

4. O RÉXIME XURÍDICO VIXENTE SOBRE A FUSIÓN DE MUNICIPIOS

4.1. A regulación básica estatal

O réxime xurídico sobre fusión de municipios introducido no artigo 13 da LRBRL pola LRSAL no 2013 foi unha aposta clara por parte do Estado de fomentar a promoción de fusións municipais; unha fórmula cualificada como «convenio de fusión» que foi declarada polo Tribunal Constitucional como compatible coa CE.

A nova e extensa regulación básica sobre a fusión de municipios que se desenvolve nos novos apartados 4 a 6 do reformado artigo 13 da LRBRL (Palomar Olmeda, 2015)²⁸ pode sistematizarse do seguinte modo:

²⁷ A estes preceptos da Lalsa (art. 13 e 14) referirémonos ao explicar cada un dos supostos de alteración respectivos.

²⁸ Un comentario a este novo réxime das fusións incentivadas pode localizarse no traballo de Alonso Mas (2014, pp. 297-328).

1. Un elemento normativo previo que se deduce do art. 13.4 é que a lexislación autonómica pode determinar os seus propios requisitos específicos que, de ser o caso, haberá que contrastar cos previstos na LRBRL para determinar a súa compatibilidade ou non.
.....
2. A fusión pode realizarse entre os municipios lindeiros dentro dunha mesma provincia aínda que, a diferenza doutras modalidades de creación de municipios —nas que, agora, se exige un mínimo de 5 000 habitantes—, pode efectuarse «con independencia da súa poboación» (art. 13.4, parágrafo 1.º LRBRL). Parécenos positiva a decisión de non permitir a creación de novos municipios de menos de 5 000 habitantes, se ben un estudo do Consello de Europa de 2004 sitúa a cifra óptima en 8 200 habitantes (De Diego Gómez, 2012).
.....
3. Como fórmula para instrumentar a fusión, prevese a figura do «convenio de fusión» (art. 13.4, parágrafo 1.º da LRBRL)²⁹. A este respecto, o apartado 6 do mesmo art. 13 da LRBRL engade que «o convenio de fusión deberá ser aprobado por maioría simple de cada un dos plenos dos municipios fusionados». Trátase dunha novidade significativa que permite flexibilizar o réxime de adopción do acordo de fusión, xa que con anterioridade rexía neste punto a «maioría absoluta do número legal de membros da Corporación» —en virtude da reforma operada pola Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas de modernización do goberno local— que agora se ve rebaixada á referida «maioría simple dos membros da Corporación» (art. 13.6, in fine LRBRL). Como é lóxico, preténdese facilitar a promoción das fusións municipais e intentar acabar así con algunha polémica presentada na práctica (Antelo Martínez, 2013, pp. 91-102). Sobre a natureza xurídica do convenio de fusión, en defecto doutras determinacións específicas, haberá que acudir ao que se dispón nos artigos 47 a 53 da LRXSP sobre a figura dos convenios interadministrativos.
.....
4. As medidas de incentivo previstas pola nova regulación do art. 13 da LRBRL para a promoción das fusións municipais poden clasificarse do seguinte modo:
 - A. **Vantaxes de carácter fiscal ou tributario e financeiro**, derivadas da regulación do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (aprobada polo RDL 2/2004, do 5 de marzo) sobre a participación dos municipios en tributos do Estado³⁰, que se recollen no art. 13.4, parágrafo 2.º da LRBRL:
 - » Incremento nun 10 % do coeficiente de ponderación que se aplica en función do número de habitantes de dereito do municipio.
 - » Elevación do esforzo fiscal (medio, obtido no segundo exercicio anterior da Lei de orzamentos xerais do Estado correspondente, ponderado polo número de habitantes de dereito) e o inverso da capacidade tributaria do municipio resultante da fusión que «en

²⁹ Cfr. sobre este convenio o traballo de Almeida Cerredá (2015, pp. 331-356).

³⁰ Cfr. o artigo 124.1 da Lei reguladora das facendas locais (aprobada polo RDL 2/2004, do 5 de marzo, sobre a «distribución total da participación» das entidades locais nos tributos do Estado.

ningún caso poderá ser inferior ao máis elevado dos valores previos que tivese cada municipio por separado».

- » Incremento do financiamento de xeito que o financiamento mínimo do municipio resultante da fusión sexa a suma dos financiamentos mínimos de cada municipio por separado.
- » Suma dos importes das compensacións derivadas da reforma do imposto sobre actividades económicas que, por separado, lles corresponden aos municipios que se fusionen, así como unha compensación adicional (disposición adicional 2.^a da Lei 22/2005, do 18 de novembro).

B. Vantaxes de tipo funcional:

- » A dispensa para a prestación dos novos servizos mínimos dos previstos no artigo 26 que lle corresponden por razón do seu aumento de poboación (art. 13.4, parágrafo 2.º f LRBRL), solución que nos parece criticable na medida en que a fusión debe de realizarse, se for o caso, para mellorar a prestación dos servizos mínimos do novo municipio, non para reducila ou limitala³¹.
- » Preferencia na asignación de «plans de cooperación, subvencións, convenios e outros instrumentos baseados na concorrencia» durante os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión, pero que poderán prorrogarse pola Lei de orzamentos xerais do Estado (art. 13.4, parágrafo 2.º g LRBRL). Do anterior parece deducirse que non hai límite temporal para as prórrogas.

En canto á viabilidade das actuacións de fomento por parte da Administración xeral do Estado, no caso concreto de fusión de municipios, xa foran resoltas polo Tribunal Constitucional na súa STC 214/1989, do 21 de decembro, ao declarar que:

- Con todo, esa acción estatal de fomento a fin de favorecer as fusiones de municipios, procurando con iso unha maior capacidade de xestión nas entidades locais, non resultaría adecuada ao sistema constitucional de distribución de competencias se na materia sobre a que incide esa política estatal persuasora o Estado non dispuxese de competencia ningunha. Nese senso oriéntase tamén a impugnación, cando a Xunta de Galicia afirma taxativamente que o artigo 149.1 da Constitución non dá ningunha cobertura a esa acción do Estado. Non obstante, esquece a recorrente que con relación ás alteracións municipais, sen prexuízo do disposto polo artigo 148.1.º e 2.º da Constitución, o Estado ten tamén competencia para fixar os criterios básicos aos

³¹ Como sinala Palomar Olmeda (2015), «a norma —polo seu estilo parco— non resulta totalmente clara, porque non determina se o réxime prestacional se “conxela” no que cada unha das entidades tiña ou se, non producíndose o incremento froito da suma de poboación, o estándar mínimo para o conxunto dos fusionados é o do maior deles, o que certamente parece a solución máis lóxica».

que debe suxeitarse o exercicio das correspondentes competencias autonómicas, e iso como resultado do xogo combinado dos artigos 137, 140 e 149.1.18.^a da Constitución, que obrigan necesariamente a atribuírlle ao Estado a regulación básica da súa propia estrutura..

5. En canto aos efectos da fusión, poden distinguirse os seguintes:

A. De natureza orgánica:

- » A integración dos territorios, poboacións e organizacións dos municipios fusionados, incluíndo os seus medios persoais, materiais e económicos (art. 13.4, parágrafo 3.º a LRBRL).
- » O pleno de cada corporación fusionada deberá aprobar as medidas de redimensionamento para a adecuación das estruturas organizativas, inmobiliarias, de persoal e de recursos resultantes da nova situación. Estas medidas, en todo caso, non poderán supoñer un incremento da masa salarial dos municipios afectados (art. 13.4, parágrafo 3.º a LRBRL).
- » O órgano de goberno do novo municipio resultante da fusión estará transitoriamente constituído pola suma de concelleiros dos municipios fusionados (art. 13.4, parágrafo 3.º b LRBRL).
- » Se se acorda no convenio de fusión, cabe que cada un dos municipios fusionados, ou algún deles, poida funcionar como forma de organización desconcentrada, de acordo co previsto no artigo 24 bis da LRBRL (carecerán de personalidade xurídica, identificaranse segundo a denominación tradicional, etc.) (art. 13.4, parágrafo 3.º c LRBRL). Encontramos aquí unha interesante posibilidade xurídica suxerida desde hai tempo pola doutrina do «municipio-comarca» (Rodríguez González, 2005, pp. 139-146) que, como sinala o preámbulo da LRSAL, «permitiría conservar a identidade territorial e denominación dos municipios fusionados aínda que perdan a súa personalidade xurídica».
- » A deputación provincial ou entidade equivalente coordinará e supervisará, en colaboración coa comunidade autónoma, a integración dos servizos resultantes do proceso de fusión (art. 13.5 e 116 bis.3 LRBRL). Advértase aquí unha manifestación máis de como a LRSAL reforzou o papel das deputacións provinciais nas tarefas de supervisión e coordinación dos municipios. Non obstante, como sinala Palomar Olmeda (2015), trátase dunha «determinación xenérica que (...) non está vinculada nin conectada directamente coa fixación de técnicas ou instrumentos para a coordinación e para a supervisión, o que converte a determinación nunha habilitación despoxada de instrumentos claros para levala a cabo».

- B. De natureza xurídica:** o novo municipio «subrogarase en todos os dereitos e obrigas dos anteriores municipios», salvo que exista nalgún deles unha situación de déficit (véxase o seguinte apartado) (art. 13.4, parágrafo 3.º d LRBRL).
- C. De natureza económica e financeira:** para o suposto específico no que un dos municipios fusionados estivese en situación de déficit, establécese un réxime especial para liquidalo (art. 13.4, parágrafo 2.º e LRBRL).
- » Integración das obrigas, bens e dereitos patrimoniais que se consideren liquidables nun fondo sen personalidade xurídica e con contabilidade separada.
 - » Adscripción do devandito fondo ao novo municipio.
 - » Designación de liquidador para proceder á liquidación do devandito fondo. A liquidación efectuarase no prazo dos cinco anos seguintes desde a adopción do convenio de fusión.
 - » Aprobación das normas ás que ha de axustarse a contabilidade do fondo, que serán propostas pola Intervención Xeral do Estado e aprobadas polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.
- D. De natureza orzamentaria:** o novo municipio deberá aprobar un novo orzamento tras a adopción do convenio de fusión (art. 13.4, parágrafo 2.º f LRBRL).
- 6.** Entre os límites para o réxime de fusións prevese a prohibición de que os municipios fusionados poidan segregarse no prazo de dez anos desde a adopción do convenio de fusión (art. 13.4 parágrafo 1.º *in fine*).
-

A LRSAL incorpora á LRBRL un novo artigo 116 bis que establece que, cando as corporacións locais formulen o seu plan económico-financeiro por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto, farano de conformidade cos requisitos formais que determine o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas. Ademais do previsto no artigo 21 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira, ese plan económico-financeiro deberá incluír, entre outras, unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia. Trátase dun suposto excepcional de supresión forzosa de municipios ou, máis ben, de «supresión-sanción», que supón unha das figuras máis conflitivas da LRSAL. Segundo Alonso Mas (2014, p. 326 e ss.), que analiza este suposto, aínda que a autonomía local non é obstáculo para a supresión forzosa de municipios, require que se cumpran certos requisitos e, en todo caso, está en mans da comunidade autónoma.

Como conclúe Palomar Olmedo (2015) ao comentar este apartado xurídico da LRBRL derivado da LRSAL:

- ... non conforma un réxime final nin acabado que puidese ser directa e inmediatamente aplicable, senón que a súa regulación debe considerarse un progreso en relación co feito de facilitar a modificación da planta legal, pero, finalmente, exige un labor interpretativo coordinado coa normativa local das respectivas comunidades autónomas. Isto permítenos indicar que o marco é «facilitador», pero que realmente a súa operatividade inmediata está máis que en dúbida.

Ademais, continúa:

- ... cabe indicar que a norma se mantén nunha liña puramente estrutural, sen que os problemas centrais da xestión e que vinculan a dúas organizacións que tratan de fusionarse e funcionar en común fosen abordados. Referímonos, claro está, a cuestións como a natureza, alcance e situación do convenio de fusión, a incidencia sobre os grupos de persoal e os contratos previamente subscritos para a xestión de servizos e a provisión de bens e servizos, a propia ordenación orzamentaria e, incluso, o tratamento no réxime público de endebedamento e o tratamento deste no marco da normativa que regula o financiamento das administracións públicas.

E conclúe o mesmo autor que:

- ... nos encontramos ante unha lexislación e un impulso normativo que, certamente, exigen moitos matices se facemos a análise desde a efectividade inmediata das medidas propostas, o que, realmente, nos permite indicar que as esperanzas que se puxeron nesta regulación para conseguir a modificación á baixa da planta municipal están máis que en dúbida.

Pola súa banda, Almeida Cerredá (2017), que se mostra moi crítico coa figura dos convenios de fusión —por entender que poden atentar contra o principio de autonomía local e por considerar que non é adecuado reforzar o papel das deputacións provinciais no proceso de fusión—, sinala que, tras a aprobación da LRSAL, son poucas as comunidades autónomas que desenvolveron a devandita norma neste punto e que non é notorio que fosen negociados moitos convenios de fusión.

Se cadra a clave dun proceso de fusións municipais en España está na súa regulación detallada e a súa promoción intelixente por parte das comunidades autónomas, que son as verdadeiras protagonistas —no que atinxe ás competencias— da política de reestruturación da planta local.

No caso do proceso de fusión entre os municipios de Badajoz, Don Benito e Villanueva de la Serena, aínda que non o exige a normativa, os plenos de ambos municipios extremeños de 15 de outubro de 2021 decidiron por unanimidade solicitar ao Goberno español³², en virtude do artigo 71 da LRBRL, unha consulta popular co compromiso de levar adiante o proceso de fusión no caso de alcanzarse un mínimo de apoio popular, un apoio que resultou afirmativo tras a votación celebrada o 20 de febreiro de 2022.

4.2. A interpretación do Tribunal Constitucional sobre a distribución de competencias en materia de planta local. A STC 41/2016 do 3 de marzo

Dos diferentes recursos de inconstitucionalidade interpostos contra a LRSAL queremos destacar a doutrina de xurisprudencia que, con relación ao réxime de fusións de municipios do artigo 13 da LRBRL, contén a STC 41/2016, do 3 de marzo. En resposta ao recurso interposto pola Asemblea de Extremadura en relación con diversos preceptos da LRSAL e, particularmente, polo que respecta ao tema do mapa local, o Alto Tribunal pronúciase na súa sentenza con varias declaracións de interese que resumimos seguidamente conforme aos seus respectivos fundamentos xurídicos³³:

1. Consideracións xerais (fundamento xurídico 5):

- O Estado, en exercicio da súa competencia para establecer as bases do réxime local (art. 149.1.18 CE), debe regular os elementos que permiten definir o modelo municipal común — entre os que se encontran o territorio, a poboación e a organización— e, con iso, as bases do procedemento de alteración dos termos municipais.
- O Estado non pode por si mesmo, directamente, fusionar municipios. Non obstante, entra dentro do básico a acción estatal para fomentar as fusións de municipios, sen que con esa acción poida invadir as competencias autonómicas de execución.

2. Sobre a impugnación do artigo 13 da LRBRL (fundamento xurídico 6):

- O artigo 13 da LRBRL non impide que a comunidade autónoma desenvolva unha política propia sobre fusión dos municipios situados no seu ámbito territorial nin, en xeral, que interveña de diferentes modos sobre o mapa municipal.

³² A consulta contou coa aprobación do Consello de Ministros do 8 de novembro de 2021.

³³ Séguese na exposición o Informe relativo á sentenza preparado pola Dirección Xeral dos Servizos Xurídicos e Coordinación Territorial da FEMP (Madrid, 18 de marzo de 2016).

- Este artigo contén só límites á creación de novos municipios, incentivos á fusión voluntaria e un réxime sobre os efectos da fusión que deixan amplo espazo ao desenvolvemento autonómico de políticas propias.
- Nada di, en particular, sobre as fusións imperativas. A lexislación das comunidades autónomas sobre réxime local poderá regular, planificar e acordar estas fusións imperativas cos escasos límites que resultan do artigo 13.1 LRBRL³⁴.
- A exigencia de que se creen novos municipios só cando resulten financeiramente sostibles (art. 13.2 LRBRL) entra dentro da competencia estatal para deseñar o modelo municipal español, exactamente igual que a fixación de mínimos de poboación.
- Os apartados 4 e 6 do artigo 13 LRBRL encoméndalles aos concellos afectados a adopción dos acordos de fusión, dinamizan o principio constitucional de autonomía local e facilitan as fusións voluntarias sen que as comunidades autónomas queden á marxe do proceso desas fusións, xa que remiten o réxime de fusión de municipios á lexislación autonómica.
- O Estado pode, en particular, apoiarse no artigo 149.1.18 da Constitución española para consignar subvencións destinadas a favorecer as fusións municipais, así como regular as condicións esenciais do outorgamento. A preferencia na asignación aos municipios fusionados de plans de cooperación local, subvencións, convenios ou outros instrumentos baseados na concorrencia non pode interpretarse como de aplicación a axudas cuxa regulación corresponde en exclusiva ás comunidades autónomas por referirse a materias nas que non entra en xogo ningún título estatal.

3. Sobre a impugnación do artigo 116 bis da LRBRL: este artigo —que regula o contido do plan económico-financeiro formulado polas corporacións locais que incumpran os obxectivos de estabilidade orzamentaria, de débeda pública ou a regra do gasto— pode obrigir a presentar unha «proposta de fusión co municipio lindeiro da mesma provincia». O Alto Tribunal desestima a súa impugnación ao estar estreitamente vinculadas coa configuración básica da fusión de municipios do artigo 13 da LRBRL, que declarou previamente acorde coa CE.

.....

En definitiva, o convenio de fusión que incorpora o artigo 13.4 da LRBRL —como novidosa vía de agregación de municipios que permite que dous ou máis municipios poidan pactar, de modo directo e inmediato, a súa fusión— foi declarado conforme á nosa Carta Magna xa que, por un lado, dinamiza o principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) e facilita as fusións voluntarias co fin de

³⁴ Non pode supoñer modificación dos límites provinciais, requirirán audiencia dos municipios interesados e ditame do Consello de Estado ou do órgano equivalente das comunidades autónomas, así como informe da Administración que exerza a tutela financeira.

lograr unha redución do mapa municipal instrumental para os principios de eficacia da actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia no uso dos recursos públicos (art. 31.2 CE) e estabilidade orzamentaria (art. 135 CE) (fundamento xurídico 6, STC 41/2016) e, por outro lado, non vulnera as competencias executivas das comunidades autónomas, xa que estas non están á marxe do procedemento previsto no citado artigo 13 para a fusión voluntaria:

- O apartado 1 do art. 13, ademais de prever o ditame preceptivo do órgano consultivo superior da Comunidade Autónoma e o informe da Administración que teña atribuída a tutela financeira do ente local, remite o réxime da fusión de municipios á lexislación autonómica; o apartado 3 deixa a salvo a competencia autonómica en materia de incentivos á fusión; o apartado 4 sinala que os municipios adoptan o convenio de fusión «sen prexuízo do procedemento previsto na normativa autonómica»; o apartado 5 atribúe ás comunidades autónomas a colaboración coas deputacións provinciais ou entes equivalentes na supervisión e na coordinación dos servizos resultantes da fusión. (Fundamento xurídico 6.b, STC 41/2016)
-

En conclusión, aínda que acepta parcialmente o recurso, o Tribunal establece que o Estado é competente para deseñar o modelo municipal español e establecer maiores exixencias de poboación e territorio, co fin de lograr unha redución do mapa municipal, e todo iso para cumprir os principios de eficacia da actuación administrativa. Nese contexto, argumenta que a Constitución ampara o Goberno cando introduce criterios de racionalidade económica no modelo local español co fin de cumprir os principios constitucionais de eficiencia e eficacia.

4.3. A regulación da fusión de municipios na Lei de Administración local de Galicia

4.3.1. O artigo 13 da LALga reformado pola Lei 13/2015

En virtude do artigo 59 da Lei 13/2015, do 24 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, levouse a cabo a reforma do artigo 13 da LALga, mediante a cal se aproban novas medidas de fomento das fusións de municipios ou para a incorporación voluntaria a outros. Impulsado polo resultado da creación do novo municipio Oza-Cesuras na provincia da Coruña, o Goberno da Xunta puxo en marcha estas medidas convencido da importancia desta fórmula para a adecuación da planta local de Galicia na situación económica actual³⁵.

³⁵ Se ben se considera que Galicia non é unha comunidade autónoma que padeza graves problemas de inframunicipalismo (como é o caso rechamante de Castilla y León, con máis de 2 000 municipios), parece conveniente promover este tipo de fusións incentivadas nos municipios que están sufrindo un maior despoboamento en moitas zonas do interior de Galicia (en particular, nas provincias de Lugo e Ourense). En Galicia, o secretario do Concello de Avión, en Ourense, Alejandro de Diego Gómez, defendeu con gran vigor a súa tese sobre a «fusión non traumática dos Concellos». («Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos», en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1104153>).

En canto ás medidas concretas previstas no renovado artigo 13 da Lalga, destacan as de natureza económica e financeira:

→ Unha consignación anual nos orzamentos da comunidade autónoma para a creación e incremento dun fondo especial para a creación das fusións, xestionado pola Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia, con cargo ao que se concederán as axudas correspondentes para tal fin (art. 13.1.a).

→ En canto ás axudas financeiras, o artigo 13.1 prevé, entre outras axudas, as seguintes:

- » O establecemento de criterios prioritarios ou especiais na asignación de subvencións finalistas (art. 13.1.c).
- » A condonación pola Xunta das débedas existentes cos municipios fusionados (art. 13.1.e).
- » O dereito a un incremento da porcentaxe de participación que lles corresponde aos municipios fusionados no Fondo de Cooperación Local (art. 13.1.f).

→ Prevese tamén (no artigo 13.1 da Lalga) outro tipo de medidas de natureza técnica, como as seguintes:

- » A colaboración na nova reestruturación orgánica e funcional da entidade local resultante da fusión, que poderá elaborar a relación de postos de traballo, o inventario de bens ou o Plan xeral de ordenación municipal (art. 13.1.b).
- » A posibilidade de dispensa da prestación dalgún dos servizos mínimos establecidos como obrigatorios na Lalga (art. 13.1.b).
- » O establecemento de criterios prioritarios ou especiais no plan de organización dos servizos autonómicos (art. 13.1.d).
- » A determinación de regras especiais sobre o persoal ao servizo das administracións locais e, en particular, sobre os habilitados nacionais con posto en propiedade no ámbito dos municipios fusionados (art. 13.1.g)³⁶.

Como se pode comprobar, algunhas destas medidas son similares ás previstas na lexislación básica (o artigo 13 da LRBRL analizado no apartado anterior). Ademais, aínda que as axudas se presentan principalmente cara ao futuro, o artigo 13.2 da Lalga prevé, non obstante, que as devanditas medidas de fomento poidan ser aplicadas tamén aos municipios fusionados nos últimos cinco anos.

³⁶ Dependendo de se o municipio resultante da fusión conta con máis ou menos de 5 000 habitantes, determínase o destino dos habilitados pertencentes aos municipios obxecto da fusión.

4.3.2. Requisitos e condicións para a fusión de municipios na Lalga

Sobre o específico réxime xurídico da fusión de municipios —previsto nos artigos 18 a 20 da Lalga— descríbese, en primeiro lugar, que se entende por tal tipo de alteración: «o resultado da unión de dous ou máis municipios, de xeito que se produza a desaparición de todos eles, creándose un novo cuxo ámbito territorial e de poboación se corresponda coa suma dos municipios fusionados» (art. 18.1 Lalga). Por outra banda, en canto á denominación do novo municipio, dise no artigo 18.2 da Lalga que «o novo ente creado poderá manter a denominación de calquera dos municipios orixinarios ou establecer unha nova»³⁷. En canto á capitalidade do novo municipio froito da fusión, abre a posibilidade de que se encontre «en calquera núcleo do termo resultante» (art. 18.3 Lalga)³⁸.

Máis importancia teñen, ao noso xuízo, os requisitos precisos para que a fusión poida levarse a cabo. En particular, o artigo 19 da Lalga prevé que se poida realizar a fusión se se dá algunha das seguintes situacións:

- A.** Cando se confundan núcleos de poboación que sexan capitalidade dos respectivos municipios.
.....
- B.** Cando por separado os municipios carezan de recursos suficientes para atender os servizos mínimos exixidos polo artigo 81 da Lalga e o artigo 26.1 da LRBRL, ou os que en cada momento determine a normativa aplicable³⁹.
.....
- C.** Cando existan notorios motivos de necesidade ou conveniencia económica ou administrativa, ou consideracións de orde xeográfica e demográfica.
.....

³⁷ Nos dous únicos casos de fusión acontecidos en Galicia no século XXI, decidiuse incluír nas respectivas denominacións unha referencia aos nomes dos dous antigos municipios: «Oza-Cesuras» no primeiro suposto e «Cerdedo-Cotobade» no segundo.

³⁸ Tanto o tema da capitalidade como o da denominación do novo municipio deben ser propostas, como establece o artigo 18.4 da Lalga «desde o comezo do procedemento por parte dos municipios orixinarios».

³⁹ Tal como dispón o art. 26.1 da LRBRL, os servizos mínimos son os seguintes:

- a. En todos os municipios: alumamento público, cemiterio, recollida de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, rede de sumidoiros, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación das vías públicas e control de alimentos e bebidas.
- b. Nos municipios con poboación superior a 5 000 habitantes, ademais: parque público, biblioteca pública, mercado e tratamento de residuos.
- c. Nos municipios con poboación superior a 20 000 habitantes, ademais: protección civil, prestación de servizos sociais, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público.
- d. Nos municipios con poboación superior a 50 000 habitantes, ademais: transporte colectivo urbano de viaxeiros e protección do medio ambiente.

Neste caso, como dispón, á súa vez, o artigo 20 da Lalga: «a Xunta garantirá o investimento para o primeiro establecemento dos servizos mínimos».

- D.** Cando do proceso de fusión se deriven importantes vantaxes para os municipios afectados no que á prestación de servizos se refire e así sexa estimado polos municipios fusionados.
-

Finalmente, como unha especialidade do procedemento de alteración de termos municipais que imos estudar máis adiante, nos casos nos que concorra algunha das circunstancias previstas nos referidos apartados b e d do artigo 19 da Lalga, «o expediente poderá iniciarse a instancia dos municipios interesados ou de oficio por parte da Xunta de Galicia» (art. 20 Lalga).

4.3.3. O suposto da incorporación de municipios limítrofes⁴⁰

O artigo 21.1 da Lalga establece que se entende por «incorporación dun ou varios municipios a outro limítrofe a operación consistente na integración do incorporado ou incorporados ao incorporante, de forma que aquel ou aqueles desaparezan pasando a formar parte deste». Segundo os datos históricos que aporta Márquez Cruz en Rodríguez González (2004a), no caso de Galicia no período de 1900 a 2004 déronse doce casos de incorporacións⁴¹, a maior parte deles producidos pola expansión dalgúns dos grandes núcleos urbanos de Galicia⁴².

Segundo o artigo 22 da Lalga, para que poida acordarse a incorporación dun ou varios municipios é preciso que se dea algún dos seguintes requisitos:

- A.** Cando resulte imposible a prestación dos servizos mínimos recollidos nos artigos 81 da Lalga e 26.1 da LRBRL ou os que en cada momento determine a normativa aplicable, e se opte por esta vía en lugar da fusión.

⁴⁰ Na normativa básica do Estado, esta figura está prevista nos art. 3.1.a e 4 do TRRL e no art. 4 do Real decreto 1690/1986, do 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais (RPDT).

⁴¹ Por orde cronolóxica:

- En 1904: incorporación do municipio de Bouzas ao de Vigo, na provincia de Pontevedra.
- En 1912: incorporación do municipio de Oza ao da Coruña, na provincia da Coruña.
- En 1912: incorporación dos municipios de Carril e Vilaxoán ao municipio de Vilagarcía de Arousa, na provincia de Pontevedra.
- En 1925: incorporación do municipio de Conxo ao municipio de Santiago de Compostela, na provincia da Coruña.
- En 1927: incorporación do municipio de Vilanova dos Infantes ao municipio de Celanova, na provincia de Ourense.
- En 1928: incorporación do municipio de Moreiras ao municipio de Xinzo de Limia, na provincia de Ourense.
- En 1940: incorporación do municipio de Serantes ao municipio de Ferrol, na provincia da Coruña.
- En 1941: incorporación do municipio de Lavadores ao municipio de Vigo, na provincia de Pontevedra.
- En 1942: incorporación do municipio de Xeve ao municipio de Pontevedra, na provincia de Pontevedra.
- En 1943: incorporación do municipio de Canedo ao municipio de Ourense, na provincia de Ourense.
- En 1962: incorporación do municipio de Enfesta ao municipio de Santiago de Compostela, na provincia da Coruña.
- En 1967: incorporación do municipio de Acevedo ao municipio de Celanova, na provincia de Ourense.

⁴² Estes casos son máis popularmente coñecidos como supostos de «anexión».

- B.** Cando resulte gravemente diminuído algún dos elementos básicos do municipio ou municipios que se incorporan.
.....
- C.** Cando do proceso de integración se deriven significativas vantaxes para os municipios afectados no que a prestación de servizos se refire e así sexa estimado polos municipios que se integran e polo receptor.
.....

Cando se dea algún dos requisitos previstos nos apartados a e c, establece o artigo 23.1 da Lalsa unha especialidade no procedemento administrativo de alteración dos termos municipais relativa ao trámite de iniciación: «poderá iniciarse á instancia dos municipios interesados ou de oficio por parte da Xunta de Galicia»⁴³. Por outra banda, no suposto de que concorra o requisito previsto no artigo 22.b, será a comunidade autónoma a que deba iniciar de oficio o expediente de incorporación. O suposto máis claro sería o da redución importante da poboación do termo municipal

Por último, en canto aos posibles efectos da incorporación, o artigo 21.2 da Lalsa dispón que: «O territorio e a poboación do municipio resultante quedarán constituídos pola suma de todos eles, manténdose a capitalidade e denominación do municipio incorporante, que integrará para todos os efectos a personalidade xurídica dos municipios incorporados».

4.3.4. Procedemento administrativo para a alteración de termos municipais, en particular sobre a fusión de municipios⁴⁴

A regulación do procedemento común para a alteración dos termos municipais establécese na subsección 6.^a incluída na sección 1.^a do capítulo I do título I sobre o municipio da Lalsa. O procedemento consta das fases de iniciación, instrución, resolución e execución, que pasamos a desenvolver a continuación.

4.3.4.1. Iniciación

O artigo 31 da Lalsa prevé que as alteracións de termos municipais poidan promoverse, ben de oficio pola Consellería competente en materia de réxime local, ou ben por instancia de calquera dos municipios interesados ou das deputacións respectivas (art. 31.a e 31.b). Con todo, no suposto de que a alteración sexa tramitada con carácter voluntario polos concellos interesados deben de cumprirse uns determinados requisitos:

⁴³ Ademais, cando se dea o caso da imposibilidade de prestación de servizos públicos mínimos aos veciños, a Xunta garantirá, se se produce a incorporación, «o investimento para o primeiro establecemento» dos devanditos servizos (art. 23.1 *in fine*, Lalsa).

⁴⁴ A regulación básica estatal deste procedemento encóntrase nos artigos 9 e 10 do TRRL e nos artigos 9 a 16 do RPDT.

- A.** Os acordos dos respectivos concellos deben ser «adoptados co voto favorable das dúas terceiras partes do número de feito e, en todo caso, da maioría absoluta do número legal de membros da Corporación» (art. 32.1 Lalga). Con referencia a este precepto concreto produciuse un contencioso no caso da fusión de Oza-Cesuras no que o Tribunal Constitucional considerou que prevalece o previsto na Lei básica estatal (art. 47.2.a LRBRL) sobre a maioría absoluta requirida para o acordo da fusión de municipios fronte á Lalga, que require, como acabamos de ver, unha maioría de dous terzos⁴⁵. Non obstante, tras a reforma da LRBRL pola LRSAL, abonda con ser aprobado por maioría simple de cada un dos plenos dos concellos fusionados (art. 13.6 LRBRL).
-
- B.** Os citados acordos deben someterse a «información pública por un prazo non inferior a trinta días» (art. 32.2 Lalga).
-
- C.** Unha vez terminada a información pública, «os concellos adoptarán novo acordo, coa mesma maioría que no acordo de iniciación, no que se resolverá sobre a procedencia da alteración e, se é o caso, sobre as reclamacións presentadas» (art. 32.3 Lalga).
-
- D.** Se os anteriores acordos fosen favorables á alteración, «elevaráselle o expediente á Consellería competente en materia de réxime local» (art. 32.4 Lalga).
-

En todo caso, sexa por iniciación de oficio, por instancia dos municipios interesados ou polas deputacións provinciais respectivas, ao inicio do expediente han de incorporarse:

- A.** Unha serie de documentos acreditativos e xustificativos sobre o cumprimento dos requisitos exigidos para proceder á correspondente alteración⁴⁶.
-
- B.** As estipulacións xurídicas e económicas que se propoñen en relación, por exemplo, coa forma de liquidar as débedas ou créditos contraídos por cada municipio, coas fórmulas de administración de bens e xestión de servizos etc. (art. 34.2 Lalga).

⁴⁵ A polémica produciuse neste caso xa que, aínda que a Lalga requiría unha maioría de dous terzos para o acordo inicial da fusión dos dous municipios de Oza dos Ríos e de Cesuras, a votación producida con tal fin no pleno do Concello foi de sete votos a favor da fusión e catro en contra. A Xunta de Galicia, non obstante, deu por boa esta maioría e continuou o proceso de fusión dos devanditos municipios. Cfr. sobre este tema a interpretación aportada por Antelo Martínez (2013: 91-102).

⁴⁶ En particular, o artigo 34.1 da Lalga recolle con carácter aberto («sen prexuízo de cantos outros se estimen oportunos») os seguintes:

- Plano do termo ou termos municipais que vaian ser obxecto de alteración, con sinalamento, se é o caso dos novos límites ou da liña divisoria dos municipios.
- Informe no que se xustifique que concorren as motivacións necesarias para levar a cabo a alteración que se propón.
- Memoria xustificativa de que as alteracións non minguan a solvencia dos municipios aos que afectan, en prexuízo dos acredores, ou, se é o caso, acta notarial na que se acredite, por comparecencia das dúas terceiras partes dos veciños das porcións segregadas, que se comprometen no novo municipio a responder subsidiariamente, no seu día, respecto da parte correspondente dos créditos que existan, agás as obrigas persoais de cada un daqueles.

4.3.4.2. Instrución

Nesta fase de instrución ábrese unha fase de audiencia (prevista no artigo 36 da Lalga) cun prazo dun mes para que emitan o seu oportuno informe:

- A.** Os municipios e demais entidades locais interesadas cando a iniciación fose decretada de oficio pola Consellería competente en materia de réxime local ou por instancia dos municipios ou das deputacións provinciais respectivas.
.....
- B.** As deputacións provinciais, no caso de que as alteracións de termos municipais fosen tramitadas, con carácter voluntario, polos concellos interesados ou promovidas polos veciños residentes na parte ou nas partes que se vaian segregar.
.....

Unha vez recibidos os referidos informes ou transcorrido o prazo dun mes sen que fosen emitidos, a Consellería competente en materia de réxime local elevaralle o expediente á Comisión Galega de Delimitación Territorial para que emita informe e elaborará a súa proposta de resolución (art. 37.1 Lalga)⁴⁷. E, finalmente, o informe e a proposta de resolución seranlle remitidos, xunto co expediente, pola Consellería competente en materia local ao Consello Consultivo de Galicia (art. 37.2 Lalga).

4.3.4.3. Resolución

A resolución definitiva do procedemento de alteración de termos municipais formalizarase, como establece o artigo 38.1 da Lalga, por decreto do Consello da Xunta de Galicia, que deberá publicarse tanto no Diario Oficial de Galicia (DOG) como no Boletín Oficial del Estado (BOE) (art. 38.3 Lalga), e conter os seguintes elementos recollidos no artigo 38.2 da Lalga:

- A.** Nome do novo municipio.
.....
- B.** Núcleo no que radicará a capitalidade.
.....
- C.** Novos límites dos termos municipais afectados.
.....
- D.** Poboación e parroquias dos termos municipais afectados.
.....
- E.** Aprobación das estipulacións xurídicas e económicas acordadas.

⁴⁷ Déixase nas mans da Consellería competente a posibilidade de «solicitar a todas as administracións públicas que considere precisas cantos datos estime necesarios coa finalidade de dispoñer dos elementos obxectivos suficientes» (art. 37.1, *in fine* Lalga).

O artigo 38.4 da Lalga regula un suposto particular no que o expediente fose iniciado de oficio pola Consellería competente e no trámite de informe formulasen oposición un ou máis dos municipios afectados. En tal caso, a correspondente alteración de termos municipais aprobarase, se procede, por lei do Parlamento de Galicia.

4.3.4.4. Execución. Medidas provisionais

Unha vez aprobada a correspondente resolución de aprobación dunha alteración do termo municipal (sexa a creación de novos municipios ou non) e durante o período que medie entre eleccións municipais, recollíanse no artigo 39 da Lalga unha serie de regras para o seu funcionamento provisional. Estas dependen do tipo de alteración:

A. No caso das fusiós de dous ou máis municipios limítrofes, o artigo 39.1 da Lalga establece que:

... cesarán todos os alcaldes e concelleiros e será designada unha Comisión Xestora pola Consellería da Xunta competente en materia de réxime local, integrada por un número de vogais xestores igual ao que lle correspondese de concelleiros segundo a poboación total resultante do novo municipio⁴⁸.

B. Nos supostos de «incorporación dun ou máis municipios a outro limítrofe, cesarán os alcaldes e concelleiros dos concellos dos municipios incorporados» (art. 39.2 Lalga)⁴⁹.

A modo de exemplo comparativo, no caso do proceso de fusión posto en marcha entre os municipios pacenses de Don Benito e Villanueva de la Serena, o procedemento que se prevé é o que se mostra na figura 28.

⁴⁸ «A designación —segue dispoñendo este precepto— farase seguindo os mesmos criterios de reparto utilizados para as eleccións municipais e segundo os resultados producidos nelas no conxunto dos municipios afectados».

⁴⁹ Non obstante, como engade este artigo 39.2 da Lalga:

«Se como consecuencia da incorporación lle correspondese ao municipio resultante un maior número legal de concelleiros, de conformidade co disposto na lexislación electoral, a diferenza cubrirase por vogais xestores designados pola Consellería da Xunta competente en materia de réxime local entre os concelleiros cesados. A designación farase seguindo os mesmos criterios que se utilizaron para as eleccións municipais, repartindo o número de concelleiros en que resultaría incrementada a nova Corporación entre as candidaturas segundo os resultados que obtivesen no conxunto dos concellos que se incorporan».

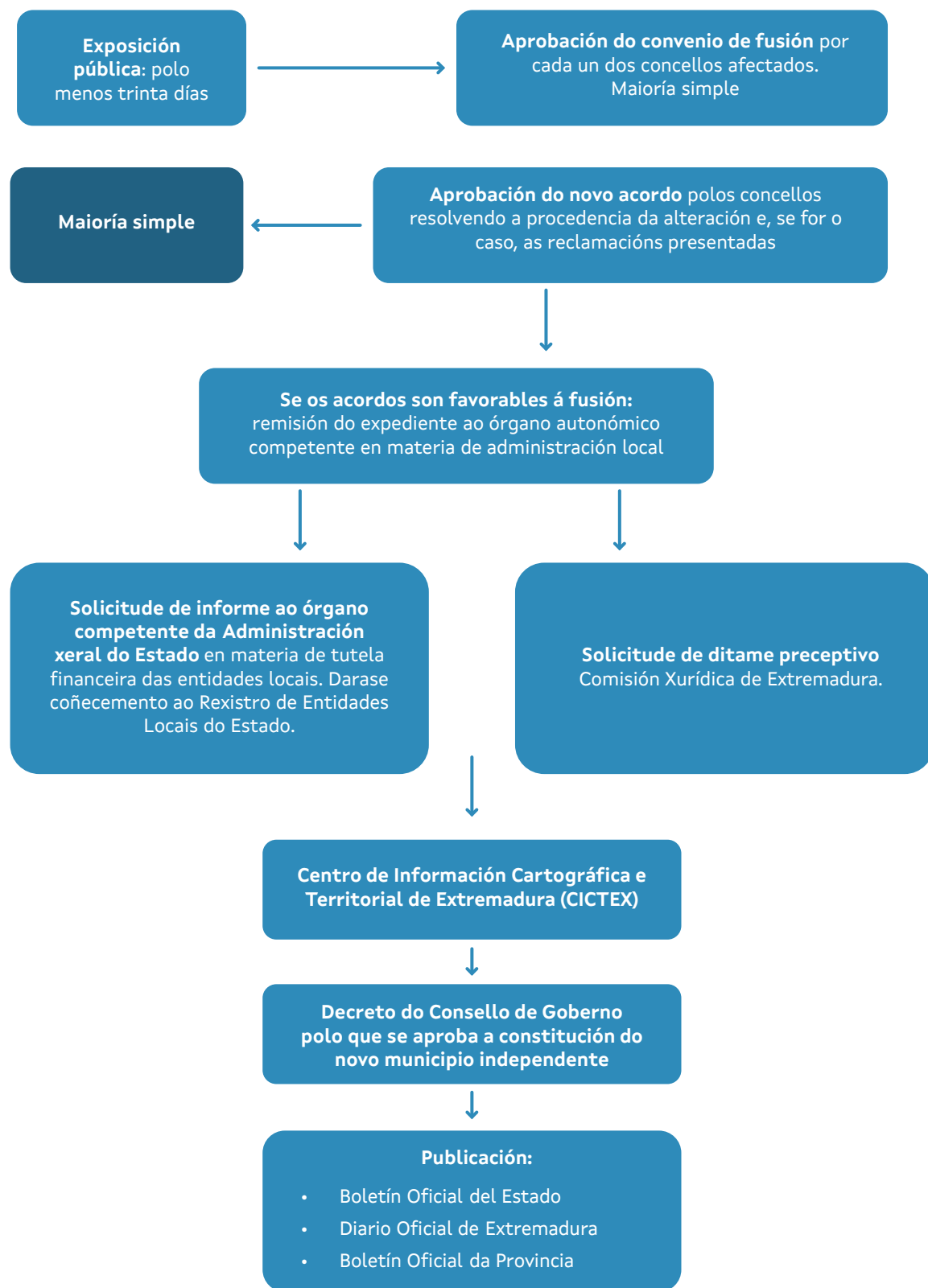


Figura 28. Esquema do procedemento de fusión dos municipios de Don Benito e Villanueva de la Serena

Fonte: elaboración propia a partir do informe sobre a fusión de Don Benito e Villanueva de la Serena

4.4. Un posible modelo de expediente administrativo para a fusión de municipios e do contido do informe motivado do convenio de fusión

No seu estudo sobre a fusión de concellos, con especial referencia a Galicia, Alejandro de Diego (2014a) resume os elementos e documentos que debería conter o convenio de fusión:

- O nome do novo municipio e a súa capitalidade.
.....
- O plano dos termos municipais que van fusionarse, con sinalización, de ser o caso, dos novos límites ou liña divisoria do novo municipio. Para isto debería solicitarse do Instituto Xeográfico Nacional a certificación da información contida no Rexistro Central de Cartografía relativa ás liñas límite xurisdicionais que constitúan o perímetro dos municipios que se van fusionar.
.....
- Documento no que se fagan constar, de ser o caso, os distintos tratamentos urbanísticos segundo os plans vixentes nos ata agora concellos separados, fórmulas de coordinación dos distintos instrumentos, posibilidades de integración e coordinación das distintas normativas, propostas de solución transitoria e compromiso de elaboración dunhas normas urbanísticas propias do novo municipio.
.....
- Estipulacións xurídicas e económicas que se propoñen, entre as que deberían figurar as fórmulas de administración de bens e xestión de servizos. Débese incluír unha memoria coas distintas formas de xestión vixentes ata a data, coa duración pendente dos respectivos contratos, convenios, concesións, etc. Tamén debe incluír fórmulas ou propostas de inclusión ou modificación deses instrumentos ou, se for o caso, de coordinación entre as distintas figuras que han de convivir ata a extinción da súa vixencia.
.....
- As medidas de redimensionamento dos concellos fusionados para a adecuación das súas estruturas organizativas, inmobiliarias, de persoal e de recursos resultantes da nova situación.
.....
- O funcionamento, de ser o caso, de todos ou dalgúns dos municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sen personalidade xurídica, para o que habería de acreditarse que esta opción resulta a máis eficiente de acordo cos principios previstos na Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira.
.....
- A forma de liquidar as débedas ou créditos contratados por cada municipio. A este respecto, e para o caso de que un ou varios estivesen en situación de déficit, debería establecerse a integración das obrigas, bens e dereitos patrimoniais que se consideren liquidables nun fondo sen personalidade xurídica e con contabilidade separada, así como a designación dun liquidador ao que lle correspondería a súa liquidación, o que se levaría a cabo durante os cinco anos seguintes á adopción do convenio de fusión, sen prexuízo dos posibles dereitos que puidesen corresponderlles aos acredores.

- Documentación sobre a solvencia do novo concello. Deberá incorporarse ao expediente unha memoria xustificativa na que se constate que a fusión non mingua a solvencia dos concellos que se van fusionar en prexuízo dos seus acredores.
.....
- Subrogación en dereitos e obrigas. Debe facerse constar que o novo concello se subroga en todos os dereitos e obrigas de cada un dos concellos que van fusionarse. Neste senso, as hipotecas, débedas ou outros créditos contratados polos antigos municipios serían liquidados polo novo, de acordo coa normativa legal vixente.
.....
- Calquera outra cuestión que conveña aos municipios afectados respecto a obrigas, dereitos e intereses de cada un.
.....

Por outra banda, o mesmo autor, na mesma publicación e tras manexar a documentación elaborada para a fusión dos municipios de Oza dos Ríos e Cesuras, presenta o esquema que debería conter o informe motivado sobre a necesidade ou conveniencia da fusión:

1. Consideracións xeográficas e demográficas de cada un dos concellos propostos para fusionarse:

.....

- 1.1. Consideracións de orde xeográfica
- 1.2. Consideracións de orde demográfica
 - » 1.2.1. Análise de poboación de cada un dos concellos que van fusionarse
- 1.3. Novo escenario de poboación

2. Vantaxes na prestación de servizos:

.....

- 2.1. Incremento dos ingresos:
 - » 2.1.1. Incremento dos ingresos patrimoniais
 - » 2.1.2. Incremento de tributos propios
 - » 2.1.3. Incremento na participación nos tributos do Estado tanto por aumento da poboación como por aplicación das medidas contidas no artigo 13.4 da Lei 27/2013, de racionalización e sostibilidade da Administración local (LRSAL)
 - » 2.1.4. Incremento, igualmente, na participación da comunidade autónoma correspondente, tanto por aumento da poboación como polas medidas de fomento de fusión que, de ser o caso, tivese establecidas

- » 2.1.5. Posible incremento de subvencións
- » 2.1.6. Incremento doutros ingresos
- 2.2. Racionalización e maior eficacia no gasto:
 - » 2.2.1. Incidencia nos gastos de persoal
 - » 2.2.2. Incidencia nos gastos corporativos, de representación e asignacións políticas
 - » 2.2.3. Incidencia sobre os gastos correntes en bens e servizos
 - » 2.2.4. Gastos de capital
 - » 2.2.5. Operacións financeiras e situación global da débeda
- 2.3. Mantemento dos servizos municipais existentes:
 - » 2.3.1. Debe realizarse un estudo de todos e cada un dos servizos que se estean prestando individualmente por cada un dos concellos e a súa proxección para a súa prestación conxunta unha vez fusionados, todo isto baixo a fórmula prevista no artigo 116 ter da LRSAL.
 - » 2.3.2. Posibilidade de encomenda de asunción da prestación de servizos pola deputación provincial correspondente, ao amparo do establecido no artigo 26.2 da citada LRSAL.
- 2.4. Implementación de novos servizos municipais:
 - » 2.4.1. Posibilidade, ou previsión para cando se dean as circunstancias, de solicitarlle a delegación de competencias á comunidade autónoma en favor do novo concello, así como para a prestación das chamadas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, no marco da regulación para tal efecto contida na LRSAL.
 - » 2.4.2. En caso contrario plasmarase o acollemento do novo concello á prerrogativa contida no artigo 13.4.f da citada lei.
- 2.5. Incidencia das medidas específicas de fomento:
 - » 2.5.1. Para o suposto de que a comunidade autónoma correspondente establecese medidas de fomento das fusións municipais ou que o Estado desenvolvese o apartado 3 do artigo 13 da LRSAL, indicárase a previsión da incidencia que esas medidas puidesen ter no novo concello resultante.

- » 2.5.2. En todo caso, relación detallada e motivada das necesidades ou carencias en infraestruturas, equipamentos, dotacións etc. que sexa necesario acometer e para cuxo financiamento se lle solicite axuda ao Estado, á comunidade autónoma e/ou deputación provincial.

→ 2.6. Vantaxes estratéxicas da fusión:

- » 2.6.1. Breve descrición das vantaxes que, en definitiva, se poden conseguir coa fusión en comparación coa situación previa de cada concello por separado.

No proceso de promoción da fusión entre Don Benito e Villanueva de la Serena —que está en curso no momento de redacción deste capítulo— foi moi importante a xustificación acerca da súa conveniencia a través dun estudo elaborado por profesores da Universidade de Extremadura e de Oviedo, que demostraba a viabilidade económica do proxecto e os potenciais beneficios que cabe obter de lograrse a fusión⁵⁰.

5. OUTRAS SOLUCIÓNS XURÍDICAS ALTERNATIVAS Á FUSIÓN DE MUNICIPIOS

5.1. Instrumentos de colaboración e cooperación interadministrativa

Algúns autores, como Almeida Cerrada (2012), non están de acordo coa fusión de municipios como clave da reordenación do mapa municipal en España, senón que cuestionan a súa eficacia e eficiencia para a xestión dos servizos locais e prefiren a opción das fórmulas conxuntas para a prestación destes servizos⁵¹. Por tal motivo, o autor incide en dúas posibles alternativas de actuación fronte ás fusións: a redefinición (reasignación) dos ámbitos competenciais dos entes locais (aos que nos referiremos no apartado seguinte) e a potenciación da colaboración interadministrativa.

⁵⁰ Os documentos elaborados con motivo do proceso de fusión —dispoñibles na web do municipio de Don Benito: <https://www.donbenito.es/proyecto-y-otros-documentos-relativos-a-la-fusion-de-don-benito-y-villanueva-de-la-serena/> — constan de:

- Proxecto de fusión dos municipios de Don Benito-Villanueva de la Serena.
- Estudo sobre organización territorial municipal na provincia de Badajoz.
- Análise de competitividade de cidades e polos de desenvolvemento na provincia de Badajoz.
- Resumo executivo.

⁵¹ Ademais de ter en conta as fortes resistencias que por razóns etnolóxicas e políticas presentan as fusións, como tamén desde o punto de vista da súa viabilidade e oportunidade, e incluso por razóns de tipo constitucional e en termos xurídico-organizativos.

En canto á cooperación ou colaboración interadministrativa, ademais da colaboración vertical (entre as diferentes administracións territoriais (administración xeral do Estado, administracións autonómicas e administracións locais), existe a colaboración horizontal ou cooperación entre municipios, que é máis respectuosa co principio de autonomía local. Seguindo o mesmo autor, cómpre distinguir no noso ordenamento os seguintes instrumentos de cooperación intermunicipal:

1. Instrumentos non orgánicos:

- a. Convenios intermunicipais ou convenios interadministrativos de colaboración: cfr. a regulación estatal contida nos artigos 47 a 53 da LRXSP e artigo 57 da LRBRL.
- b. Encomenda de xestión intermunicipal: cfr. a regulación estatal contida no artigo 11 da Lei 40/2015 (aínda que, con carácter xeral, se formaliza mediante un convenio interadministrativo).

2. Instrumentos orgánicos:

- a. Instrumentos orgánicos sen personalidade xurídica, como por exemplo:
 - i. As agrupacións de municipios para o sostemento en común dos postos de traballo, previstas por algunhas comunidades autónomas, que son diferentes das agrupacións de municipios considerados como entes locais pola lexislación local.
 - ii. As comunidades de municipios, como as creadas pola lexislación catalá para xestionar e executar tarefas e funcións comúns.
 - iii. As redes de cooperación territorial, reguladas por algunhas comunidades autónomas como a de Andalucía.
- b. Instrumentos orgánicos con personalidade xurídica, dentro dos cales cómpre distinguir á súa vez:
 - i. Os instrumentos orgánicos con personificación xurídico-pública, dentro dos cales están:
 - As mancomunidades de municipios ou asociacións voluntarias de municipios que teñen como finalidade a execución en común de obras ou a prestación de servizos: cfr. o artigo 44 da LRBRL e artigos 35 e 36 TRRL. No caso de Galicia, cfr. os artigos 135 a 148 da LALGA.
 - Os consorcios intermunicipais, que tamén son asociacións voluntarias de municipios para a consecución de fins de interese común: cfr. os artigos 118 a 126 da LRXSP, os artigos 57 e 87 da LRBRL e o artigo 110 do TRRL. No caso de Galicia, cfr. os artigos 149 a 152 da LALGA.

ii. Os instrumentos orgánicos con personificación xurídico-privada:

- As sociedades intermunicipais
- As fundacións intermunicipais

Algunhas destas figuras de cooperación fóronse desenvolvendo xuridicamente nos últimos anos, como é o caso de mancomunidades integrais como as reguladas na Lei 17/2010, do 22 de decembro, de mancomunidades e entidades locais menores de Extremadura (Durán García, 2020a; Durán García, 2020b) ou as novas mancomunidades reguladas pola Lei 21/2018, do 16 de outubro, de mancomunidades da Comunidad Valenciana. En todo caso, para os defensores da fusión de municipios, estes instrumentos de cooperación intermunicipal poden constituír un punto e seguido en materia de ordenación territorial, tras o proceso de depuración do sobredimensionado número de entidades locais en España (Durán García, 2020a).

5.2. A diversificación xurídica dos municipios ante o reto demográfico: cara ao «Estatuto básico dos pequenos municipios»

No debate sobre a reordenación da planta local, dada a enorme diferenza que existe entre os municipios urbanos e rurais, presentouse a conveniencia dunha maior diferenciación xurídica entre eles. Isto implica unha atribución diferenciada de competencias e servizos, a posibilidade dunha tipoloxía máis aberta de entidades locais supramunicipais e un réxime de transferencias financeiras estatais preferentemente dirixido aos municipios rurais (Velasco Caballero, 2020a). Afirmar este autor que a «singularización xurídica dos municipios rurais só limitadamente pode apoiarse na autonomía municipal». Por tal motivo, propón unha diversificación xurídica dos municipios rurais como alternativa á política de fusións municipais; unha diversificación do réxime local-rural que afecte as competencias e os servizos⁵², a organización interna⁵³, as relacións con outros niveis locais de goberno e o financiamento⁵⁴.

A política desenvolta —desde hai poucos anos— polo Goberno de España para abordar o reto demográfico (problema vinculado coa denominada «España baleirada») concretouse en varias

⁵² Así, por exemplo, con respecto aos municipios máis pequenos trátase de manter a súa identidade e incluso recoñecerlles aquelas competencias que efectivamente poden exercer, pero asignándolle por lei as demais competencias a unha entidade supramunicipal.

⁵³ Tamén para os pequenos municipios deberían contar con competencias propias restrinxidas e sen complexidade técnica.

⁵⁴ Sinala Velasco Caballero como a homoxeneidade actual do sistema financeiro está pouco atento ás necesidades financeiras dos distintos municipios e prima tanto a capacidade fiscal como a maior poboación relativa dos municipios urbanos, o que produce efectos negativos sobre a viabilidade financeira dos municipios rurais.

estratexias, como a aprobación, en marzo de 2019, das Directrices xerais da Estratexia nacional fronte ao reto demográfico (2019). Chámanos moito a atención que neste documento programático non se faga ningunha referencia ao problema do inframunicipalismo e aos remedios que habería que aplicar para resolvelo. Por suposto, a cita á política de fusións de municipios brilla pola súa ausencia. Non obstante, no desenvolvemento desta estratexia, a finais de 2020, o secretario de Estado de Política Territorial e Función Pública presentou un informe sobre o Anteproxecto de lei do Estatuto básico dos municipios de menor poboación, cuxa aprobación comportaría a adición dun novo título á LRBRL e o cumprimento do compromiso asumido polo Goberno neste punto dentro do Plan normativo anual 2020, aprobado no Consello de ministros do 8 de setembro.

O devandito estatuto, cando se aprobe, afectará os municipios de ata 5 000 habitantes, que son o 84 % do total de municipios, pero nos que reside só o 12,12 % da poboación española, e para os que a nova lei fixa como obxectivos contribuír a fixar a poboación no territorio, establecer mecanismos que garantan o funcionamento democrático das súas institucións e facilitar a prestación de servizos públicos de calidade. Como claves deste proxecto normativo, o Goberno sinalou as seguintes:

- **Carácter básico:** a reforma ten unha vocación limitada en canto ao seu alcance, na súa condición de normativa básica do Estado. Algúns dos principios informadores desta reforma serán o servizo efectivo á cidadanía, a simplificación organizativa e de procedemento, a cogobernanza multinivel, a diferenciación (trato diferenciado no ámbito competencial en favor destes municipios por exixencias do principio de equidade) e a colaboración na asistencia a estes municipios.
- **Medidas de actuación:** revisión periódica de procedementos para a súa simplificación e diminución das cargas burocráticas, reforzo da colaboración interadministrativa e colaboración na potenciación da Administración electrónica. Incorpóranse instrumentos de cogobernanza e garántese a prestación de servizos públicos de calidade nestes municipios.
- **Emprego local:** propostas para garantir o desempeño adecuado das funcións reservadas ao persoal funcionario da Administración local con habilitación de carácter nacional; creación de agrupacións de municipios para soste en común postos ou agrupacións de persoal con sede administrativa común; uso de medios electrónicos e telemáticos; posibilidade de que as entidades locais poidan encomendar a selección dos seus funcionarios propios e posibilidade de articular plans de emprego para mellorar a eficiencia e a garantía do emprego público e de calidade.

Máis recentemente, en maio de 2021, o Goberno presentou as 130 medidas ante o reto demográfico, que se alían co Plan de recuperación, transformación e resiliencia (2020) e os seus catro eixes prioritarios, para garantir a incorporación dos pequenos municipios a unha recuperación verde, dixital, con perspectiva de xénero e inclusiva. As diferentes medidas teñen como obxectivo mellorar

a cohesión territorial do país, eliminar a brecha urbano/rural e impulsar as actuacións nas áreas máis afectadas pola desigualdade: os nosos pequenos municipios e o conxunto das áreas rurais. Entre as súas medidas normativas e institucionais encóntrase a aprobación do referido Estatuto básico dos pequenos municipios, cuxo pulo corresponde aos Ministerios de Política Territorial e Función Pública e para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico. No mesmo documento das 130 medidas salientáanse os obxectivos da devandita medida estatutaria:

- Contribuír á fixación da poboación no territorio, co fin de frear o baleirado da España interior.
.....
- Establecer mecanismos que garantan o funcionamento democrático das súas institucións de goberno, para a realización efectiva do Estado democrático.
.....
- Favorecer unha prestación dos servizos públicos locais en termos tales que aseguren unha adecuada calidade de vida dos cidadáns con independencia do seu lugar de residencia, ao fin de garantir así a realización efectiva do Estado social.
.....

A profesora Carbonell Porras (2021) pon en dúbida que esta solución acabe cos problemas que aflixen aos pequenos municipios e sinala que, en definitiva, «non cabe deducir que un cambio do réxime xurídico que rexe aos municipios con poboación inferior aos 5 000 habitantes afiance a poboación ao territorio como se proclama». Critica a proposta que subxace na tese promotora do estatuto («unha concepción exaxerada e desorbitada da autonomía local») e defende unha posición máis realista («pódese partir de que as vilas, auténtica unidade social de convivencia básica, han de ter unha Administración, que é a municipal; e partindo desas vilas reais, das súas necesidades e das súas posibilidades de autoadministración, configúranse á súa medida os municipios e a súa autonomía»). Pola súa banda, Durán García (2021) afirma no seu blog que, en lugar de promover un estatuto específico para os pequenos municipios, sería máis atinado adelgazar a planta municipal, para o cal se require a suficiente vontade política para acometer a estratexia baseada na fusión de municipios que non precisa de modificacións legais.

No momento en que escribimos estas liñas (21 de febreiro de 2022) foi noticia de portada en todos os medios informativos o resultado do referendo celebrado nos municipios estremeños de Villanueva de la Serena e Don Benito, un axustado resultado favorable á súa fusión (en Villanueva un 90,49 % a favor e en Don Benito un 66,27 % a favor). Pero, sen dúbida, constitúe unha nova chamada de atención na estratexia de fusión de municipios introducida en 2013 pola LRSAL. Será este suposto un fito relevante para o rexurdimento da política de fusións en España como remedio especialmente eficaz para loitar contra o inframunicipalismo dominante? O tempo dirá.



CAPÍTULO 4

MARCO ECONÓMICO

CONVENIENCIA DOS PROCESOS DE FUSIÓN
DESDE A PERSPECTIVA ECONÓMICA

1. OS PROCESOS DE AGREGACIÓN MUNICIPAL DESDE A PERSPECTIVA DA FACENDA PÚBLICA

1.1. O federalismo fiscal e os procesos de fusións municipais

Nun contexto internacional de racionalización e mellora da eficiencia do gasto público, a existencia do minifundismo local, consecuencia do reducido tamaño da planta local, é unha cuestión que preocupa. Se ben non é a única razón que provoca unha ineficiencia na provisión de bens e servizos públicos a nivel local, é unha das máis importantes. Tanto é así, que desde diferentes ámbitos (institucional, político, académico etc.) véñense apostando desde hai anos pola redución do número de municipios, a intensificación da cooperación intermunicipal e, incluso, a centralización de competencias. O que está detrás desta proposta é posibilitar que o ámbito municipal sexa máis viable para o aproveitamento das economías de escala na prestación de bens e servizos públicos. Precisamente, a LRSAL, trata de responder a esta demanda ao incluír, entre outras medidas, o fomento da fusión voluntaria de municipios.

Segundo a teoría do federalismo fiscal, a descentralización das políticas e os servizos públicos cara aos gobernos subcentrais (locais e autonómicos) permite, en ausencia de externalidades e de economías de escala, unha maior adaptación das políticas públicas ás preferencias e necesidades locais (Oates, 1972). Do mesmo xeito, o control democrático e o proceso de rendición de contas mellorará se se conta cun sistema descentralizado (Seabright, 1996; Hindriks & Lockwood, 2005). Con todo, a medida que diminúe o tamaño das xurisdicións, redúcese o aproveitamento das economías de escala e aumentan as posibilidades de efectos externos na provisión de bens e servizos públicos; isto provoca situacións de ineficiencia económica que deben ser liquidadas.

En consecuencia, o custo por habitante da provisión dos bens e servizos públicos locais dependerá da existencia de economías de escala, da presenza de externalidades e de que se dean economías de aglomeración/densidade (Fernández Llera, 2017). A existencia de economías de escala e de externalidades na provisión de determinados bens e servizos públicos pode provocar que, cando estes se presten a nivel local, o tamaño de xurisdición non sexa o óptimo, polo que non se minimice o custo da súa provisión. Todo dependerá da natureza de cada un dos bens e servizos públicos que sexan prestados a nivel local, o que marcará o tamaño mínimo da planta local para a prestación deste servizo. A modo de exemplo, en Dinamarca, onde a Administración local presta, entre outros, os servizos educativos, establécese que os municipios deben ter unha poboación mínima de entre 4 000 e 5 000 habitantes. En España, posto que os municipios prestan servizos de diversa índole, a escala de provisión non é a mesma, tal e como se indica no artigo 26 da LRBRL.

O que sinala o federalismo fiscal é que cando se produce a provisión de bens e servizos públicos puros —non existe rivalidade no seu consumo—, un aumento do número de usuarios, co nivel de produción constante, permitirá reducir o custo por habitante ou por unidade de consumo. Porén,

cando o ben ou servizo público é parcialmente rival no consumo —ou no beneficio derivado de repartir o custo da provisión entre o número maior de usuarios— a súa provisión verase limitada pola existencia de custos de conxestión.

A existencia de economías de densidade tamén inflúe sobre os custos de provisión dos bens e servizos públicos. Así, compróbase unha diminución do custo por usuario a medida que aumenta a densidade de poboación, fronte ao efecto contrario se a densidade é menor. Por tanto, ante unha maior dispersión da poboación no territorio, redúcese o aproveitamento das economías de densidade e, paralelamente, aumentan os custos (Hortas Rico & Solé-Ollé, 2010; Hortas Rico & Salinas Peña, 2015). O anterior resulta moi relevante para Galicia, posto que en certas zonas a densidade de poboación resulta tan baixa que, para prestar o servizo público, os concellos deben incurrir en custos elevados ou ben prestar o citado servizo en condicións mínimas de calidade. En efecto, máis de dous terzos dos municipios galegos teñen unha densidade de poboación inferior á media nacional (91 habitantes por quilómetro cadrado) o que pode provocar un custo elevado na prestación de tales servizos.

Con todo, tamén existen factores que sinalan que a maior densidade de poboación resulta necesario aumentar o nivel de provisión de bens e servizos públicos para acadar un mesmo nivel de prestación; por exemplo, no caso da seguridade cidadá ou da limpeza das rúas (Ladd, 1994a; Ladd, 1994b). Por tanto, unha maior densidade de poboación non debe supoñer necesariamente unha redución de custos na provisión de bens e servizos públicos; de aí a necesidade de contar con concellos con certo número de habitantes, pero sen elevadas densidades de poboación.

Ademais hai que ter en conta a existencia de economías de aglomeración. Cando os municipios ofrecen uns servizos máis especializados, de máis cualificación, aumenta a súa produtividade. En consecuencia, a medida que aumenta o tamaño das entidades locais, a produtividade adoita incrementarse, aínda que ata certo límite.

Do mesmo xeito, os custos de provisión dos bens e servizos públicos locais dependen da existencia de externalidades interxurisdicionais, entre as que se poden distinguir dous tipos: *spillover* ou *commuter*. As primeiras (*spillover*) prodúcense cando os beneficios ou prexuízos da provisión de bens e servizos públicos traspasan os límites xurisdicionais dese municipio (Gordon, 1983). As segundas (*commuter*) prodúcense polo aproveitamento por parte dos usuarios non residentes dos bens e servizos prestados por un determinado municipio. Isto non é debido ao efecto desbordamento, senón causado polo desprazamento destes usuarios ao municipio que se encarga da súa provisión. Finalmente, outro elemento que afectaría o custo de provisión de bens e servizos públicos sería a demanda inducida de bens e servizos dun determinado municipio, en función do nivel de bens e servizos provistos por municipios veciños. Neste caso prodúcese un efecto contaxio para ter, polo menos, o mesmo nivel de prestación que os municipios limítrofes (Salmon, 1987). Xa que logo, a resposta non é sinxela nin única no que respecta á procura dun servizo público local prestado eficientemente, o que implica a necesidade dun estudo pormenorizado para cada situación.

En efecto, tal e como se acaba de indicar, non existe unha única solución a este conxunto de problemas, pero todas as propostas pivotan ao redor da reorganización dos gobernos locais, para acadar unha escala xeográfica óptima (Olson, 1969). Unha primeira alternativa sería o incremento do número de habitantes dos municipios por medio de fusións, seguindo o exemplo dalgúns países nórdicos (Dinamarca ou Finlandia) con forte presenza do nivel de goberno local na provisión de bens e servizos. Desta forma, poderían reducirse, entre outros, os custos da Administración local e, paralelamente, conseguiríase un maior aproveitamento das economías de escala. Este proceso debe ser exposto correctamente, posto que en caso de non ser así, pode limitar a participación cidadá nas decisións de política pública ou implicar un elevado custo político, xa que pode entenderse que unha fusión implica perda de representatividade da cidadanía ou de poder político dos actuais representantes. Sobre todas estas cuestións afondarase máis adiante, pero xa se pode indicar que, baseándose no número de concellos que optaron polas fusións, non se acaban de ver os importantes beneficios que implica esta posibilidade, e que os custos, polo xeral excesivamente ponderados, parecen superalos. Precisamente neste capítulo o obxectivo é poñer en valor, tanto a nivel xeral, como nas diferentes simulacións con casos concretos, as vantaxes das fusións municipais⁵⁵.

Outra alternativa con menor custo político sería a agrupación voluntaria de municipios para proveer determinados bens e servizos públicos locais, pero garantindo a autonomía das diferentes xurisdicións. Esta segunda opción —que se tratará ao final deste capítulo— tamén permite apostar polos beneficios da existencia de economías de escala e por internalizar externalidades, tal e como sucede coas fusións. Con todo, introduce importantes problemas de gobernanza ao reducir a capacidade que ten a cidadanía de satisfacer as súas demandas e supervisar estas actuacións e a rendición de contas, cuestións que deben ser tidas moi en conta. Ao mesmo tempo, o aforro derivado da existencia de economías de escala pode verse reducido polos maiores custos de coordinación asociados á mellora da calidade dos servizos prestados por medio desta agrupación voluntaria de municipios (Bel, 2012). Todo o anterior debe ser tido moi en conta á hora de valorar este tipo de instrumentos de cooperación intermunicipal.

1.2. Eficiencia económica e política

Con independencia da alternativa que se instrumente (fusións, agrupacións voluntarias de municipios, colaboracións supramunicipais, etc.) calquera reforma da estrutura da planta local deberá seguir dous criterios: eficiencia económica e eficiencia política (Bosch Roca & Solé-Ollé, 2014).

⁵⁵ Pódese caer no erro de sobreestimar os custos das fusións e, ao mesmo tempo, infraestimar os beneficios, de aí a necesidade de contar con estudos rigorosos, de natureza multidisciplinar, que midan a realidade e non as valoracións subxectivas.

A primeira condición precisa que a provisión de bens e servizos públicos se deba prestar ao menor custo posible; a segunda implica que os políticos locais deben ter incentivos axeitados para satisfacer a demanda da cidadanía, en vez de primar intereses persoais. Neste punto cómpre indicar que as valoracións da cidadanía non teñen por que ser as mesmas que as dos políticos locais, posto que a súa función de utilidade non responde aos mesmos parámetros. De aí a conveniencia de preguntarlle sempre á cidadanía sobre estas cuestións, algo que se acaba de realizar no proceso de fusión dos municipios estremeños de Don Benito e Villanueva de la Serena (a consulta popular tivo lugar o 20 de febreiro de 2022).

Comezando co primeiro dos requisitos, a eficiencia económica implica dispoñer duns gobernos locais cunha poboación de tamaño óptimo, é dicir, que garantan que os servizos de competencia local se prestan a un custo mínimo. É dabondo coñecido que o número de habitantes dos municipios galegos é demasiado reducido. A data 1 de xaneiro de 2021, o 37,7 % dos municipios en Galicia ten ata 2 000 habitantes; o 26,5 % entre 2 001 e 5 000; o 17,9 % entre 5 001 e 10 000; o 10,5 % entre 10 001 e 20 000 e, finalmente, o 5,1 % entre 20 001 e 50 000. Ao mesmo tempo, nos municipios de máis de 20 000 habitantes reside o 53,5 % da poboación, naqueles entre 5 001 e 20 000 faino o 31,2 % e nos que contan con ata 5 000 habitantes (84 % dos concellos totais) reside o 15,2 %. O 5,3 % da poboación en Galicia reside nun dos 118 concellos (72 % do total) con 2 000 habitantes ou menos. A pesar de que estas cifras recollen unha atomización da planta local galega, a nosa comunidade autónoma non é das que máis se atopan nesta situación. Outras comunidades autónomas como Castilla y León ou Castilla-La Mancha presentan unha atomización local moito maior. A táboa 9 recolle a distribución da poboación por concellos, tanto para o total da comunidade autónoma como a nivel provincial. A táboa 10 recolle esta información en porcentaxe.

	Galicia	
Poboación	Concellos	Poboación
Ata 2 000	118	143 276
De 2 001 a 5 000	83	266 248
De 5 001 a 10 000	56	378 356
De 10 001 a 20 000	33	464 838
De 20 001 a 50 000	16	455 656
Máis de 50 000	7	987 271
Total	313	2 695 645

	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación
Ata 2 000	16	23 251	29	36 736	68	76 233	5	7 056
De 2 001 a 5 000	26	93 877	26	77 555	13	33 862	18	60 954
De 5 001 a 10 000	30	201 167	6	43 214	6	38 571	14	95 404
De 10 001 a 20 000	10	139 379	5	70 895	4	51 961	14	202 603
De 20 001 a 50 000	8	254 349	0	0	0	0	8	201 307
Máis de 50 000	3	408 111	1	97 613	1	104 596	2	376 951
Total	93	1 120 134	67	326 013	92	305 223	61	944 275

Táboa 9. Concellos e a súa poboación polo número de habitantes, valores absolutos (2021)

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, IGE (2022)

	Galicia	
Poboación	Concellos	Poboación
Ata 2 000	38 %	5 %
De 2 001 a 5 000	27 %	10 %
De 5 001 a 10 000	18 %	14 %
De 10 001 a 20 000	11 %	17 %
De 20 001 a 50 000	5 %	17 %
Máis de 50 000	2 %	37 %
Total	100 %	100 %

	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación
Ata 2 000	17 %	2 %	43 %	11 %	74 %	25 %	8 %	1 %
De 2 001 a 5 000	28 %	8 %	39 %	24 %	14 %	11 %	30 %	6 %
De 5 001 a 10 000	32 %	18 %	9 %	13 %	7 %	13 %	23 %	10 %
De 10 001 a 20 000	11 %	12 %	7 %	22 %	4 %	17 %	23 %	21 %
De 20 001 a 50 000	9 %	23 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	21 %
Máis de 50 000	3 %	36 %	1 %	30 %	1 %	34 %	3 %	40 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Táboa 10. Concellos e a súa poboación polo número de habitantes, en porcentaxe (2021)

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, IGE (2022)

O Consello de Europa (2011) considera que o tamaño mínimo para que un municipio sexa viable financeiramente está arredor dos 8 000 habitantes. Tamén sinala que o tamaño recomendable para que os municipios poidan asumir os servizos públicos locais está arredor dos 10 000 habitantes⁵⁶. Dada a fragmentación da planta local, en Galicia estas cifras serían unha cuestión de máximos, polo que resulta moito máis viable establecer un limiar menor, por exemplo, unha pinza entre os 5 000 e 8 000 habitantes⁵⁷, xa que optar por municipios de como mínimo 10 000 habitantes implicaría a afectación de 257 municipios en Galicia, o 82 % dos actuais. Con todo, considerando os 5 000 habitantes, a afectación sería de 201 municipios, o 64,2 %, e isto sen valorar ningunha outra cuestión xeográfica, económica ou doutra índole, que evidentemente deben ser tidas moi en conta.

Esta cifra de 5 000 habitantes é tamén a que establece o artigo 13.2 da LRBRL para a creación de novos concellos, se ben este valor está moi por baixo daquel a partir do cal os municipios comezan a explotar con intensidade as economías de escala, cifrado en 20 000 habitantes (Romera Jiménez & Rodríguez Márquez, 2014), pero desde logo é moito máis factible para pensar en agrupacións de municipios en Galicia. Por outra parte, municipios de 20 000 habitantes ou máis enfróntanse a elevados custos de conxestión, de aí que esta última cifra non resulte recomendable. E todo isto sen ter en conta a tensión política que implicaría agrupar forzosamente os actuais 313 municipios galegos en entidades de 20 000 habitantes ou máis.

Igualmente, a cifra mínima de 5 000 habitantes permite garantir unha administración profesionalizada. Para que un concello funcione minimamente ben é preciso contar cun secretario/a, interventor/a e persoal suficiente para contar cunha oficina técnica mínima, algo que non é sempre posible nos concellos de menos de 5 000 habitantes (Romera Jiménez & Rodríguez Márquez, 2014). Se ben hai estudos (Bel, 2012) que indican que as economías de escala na prestación de determinados bens e servizos públicos locais tamén poden ser acadadas con fórmulas de cooperación municipal e incluso coa privatización de servizos, non sucede o mesmo cos custos de administración. Precisamente é nesta área onde máis deseconomías de escala se producen polo reducido tamaño da planta local en Galicia.

Ao mesmo tempo, cómpre indicar que o problema non é tan só un maior gasto derivado do reducido número de habitantes, senón na infradotación administrativa, xa que non hai persoal administrativo e técnico necesario para desenvolver o traballo nos concellos con reducida poboación (Bosch Roca & Solé-Ollé, 2014). Isto provoca que a Administración local se atope moi pouco profesionalizada, e que

⁵⁶ As directrices do Consello de Europa fixan en 10 400 habitantes o limiar para que un concello garanta a existencia dunhas finanzas locais saneadas. O Consello de Europa recomenda, no estudo *Local Government in Critical Times* (2011), a fusión de municipios de menos de 10 000 habitantes. Con todo, no estudo tamén se indica a necesidade de considerar outros indicadores como a dispersión da poboación, a concentración de núcleos rurais, a situación xeográfica e unha completa batería de indicadores económico-financeiros, como o endebedamento local.

⁵⁷ En Lago Peñas e Martínez-Vázquez (2013) sinálase que a cifra de 5 000 habitantes demostrou ser o limiar mínimo de viabilidade.

deba contar con outras administracións para a prestación dos servizos. Así, hai concellos en Galicia que deben contar coas deputacións, compartir empregados con outros concellos ou incluso contratar servizos externamente a empresas privadas por carecer de persoal cualificado para poder realizar certas actividades. Esta falta de persoal tamén complica a xestión diaria e dificulta aspectos tan necesarios —e delicados— como o control financeiro ou a transparencia na xestión local (Campos Acuña & Caamaño Alegre, 2015). Neste sentido, pode considerarse que os 5 000 habitantes son o limiar mínimo que garante a viabilidade administrativa dos municipios, pero a prestación de servizos a un custo mínimo precisaría dun tamaño algo superior (Bosch Roca & Solé-Ollé, 2014). Este número mínimo de habitantes dependería dos diferentes servizos prestados e doutras variables como poden ser a dispersión da poboación, que, como xa se indicou, precisará dunha especial atención en Galicia. Polo tanto, debe quedar claro que non existe ningunha cifra máxica nin receita única que se poida aplicar a todos os municipios e servizos. Con todo, tamén se debe indicar que o número de habitantes importa e, polo tanto, resulta recomendable tratar de reducir a atomización municipal presente en Galicia.

En canto á eficiencia política, esta exige que o concello sexa quen deba garantir os incentivos que permitan responder axeitadamente e coa maior celeridade ás demandas da cidadanía. Tal e como sinalan Bosch Roca e Solé-Ollé (2014), garantir esta eficiencia política é fundamental, xa que aínda que se acade unha estrutura óptima en termos de custo (prestación do servizo público local ao custo mínimo), se non se consegue un axeitado funcionamento das institucións políticas, pódense dar situacións de ineficiencia no uso dos fondos e, polo tanto, unha xestión pouco transparente. Se este fenómeno se estendese, podería incluso converterse en corrupción, algo que por desgraza tivo unha significativa presenza no mundo local nos últimos anos. Precisamente, se se conta cun municipio con maior número de habitantes, hai mais probabilidade de reducir os problemas de corrupción ao contar cunha maior profesionalización e un control financeiro máis eficaz (Bosch Roca & Solé-Ollé, 2014; Campos Acuña & Caamaño Alegre, 2015). Se o anterior se cumpre, teríase un claro argumento para apostar por municipios cunha poboación de tamaño máis equilibrado, onde a transparencia é unha práctica moito máis doada e efectiva (Campos Acuña & Vaquero García, 2018; Campos Acuña & Vaquero García, 2019). Trataríase de contar con municipios o suficientemente grandes que garantan unha administración profesional, pero cun tamaño que, ao mesmo tempo, non impida manter a súa capacidade de resposta ante a cidadanía. Con todo, non hai unha valoración única, senón que existe evidencia empírica en varios sentidos. Nun traballo que avalía os resultados das fusións en Dinamarca, Dreyer et al. (2011) sinalan que a fusión de municipios en entidades máis grandes pode minorar a sensación de proximidade dos votantes con respecto aos cargos electos e a percepción da posibilidade de contactar con eles e incidir nas súas decisións. Polo tanto, cómpre pensar en como mitigar estes problemas no caso de que se aposte polos procesos de fusións. Unha opción que se podería considerar sería, por exemplo, que houbese unha representación axeitada no novo concello de representantes locais dos concellos fusionados (representación por distritos), como se sinala en De Diego Gómez e Vaquero García (2016), ou ben que se puidese realizar a elección directa do alcalde/sa.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN FUSIÓN MUNICIPAL

2.1. Consideracións previas

Convén sinalar a experiencia europea no campo das fusións municipais, xa que desta forma se poderá establecer un marco de actuación para Galicia. O tema das fusións non é novo na Unión Europea. En 1990, o Comité das Rexións da UE sinalaba nun informe⁵⁸ o elevado inframunicipalismo presente en España e que esta situación era responsabilidade das comunidades autónomas (Durán García, 2016).

Por outra banda, no ditame do Comité das Rexións *A descentralización na Unión Europea e o lugar do autogoberno local e rexional na elaboración e execución das políticas da UE* (2013/C 139/08) indícase que a fusión de municipios pode constituír unha estratexia axeitada para combater o cambio demográfico, e non unicamente como mecanismo para reducir custos, e aproveitar as economías de escala a medida que aumenta o número de habitantes nun concello. O anterior entronca perfectamente coa necesidade de garantir a prestación de servizos públicos na denominada «España baleirada» (Vaquero García, 2021a)⁵⁹. O ditame tamén sinala que o anterior non debería implicar unha redución da proximidade á cidadanía e á democracia local, e que se deben atopar mecanismos que, ao mesmo tempo que garanten un tamaño mínimo da planta municipal, sexan quen de non perder esa proximidade á cidadanía tan presente nas entidades locais.

Como se sinalará máis polo miúdo a continuación, en Europa produciuse unha importante onda de fusións na segunda metade do século XX, o que provocou unha clara redución do número de concellos. En especial, nas últimas catro décadas aprobáronse fusións incentivadas —en Finlandia, Islandia, Noruega e Países Baixos— ou forzadas —en Alemaña, Suecia e Turquía—. Se ben a incidencia non foi sempre a mesma, a porcentaxe de redución dos concellos oscilou entre o 60 e o 80 %. Por outra banda, en Europa unicamente Francia, Italia e España parecen ter problemas ou presentar unha forte resistencia para reducir o número de municipios de pequeno tamaño en termos de poboación (Gilbert, 2012).

⁵⁸ Segundo indica Durán García (2016) o Comité das Rexións da UE sinala que o inframunicipalismo en España impide na práctica calquera política xeral ou sectorial fortemente descentralizada e apoiada na Administración local, de forma que favorece unha forte centralización cara ás comunidades autónomas. Por iso é responsabilidade primaria das comunidades autónomas a política de fomentar fusións ou agrupacións de municipios, incluíndo a reordenación coactiva do mapa municipal, se ben ata o momento o que se fixo foi estimular timidamente a constitución de mancomunidades de asociación voluntaria. Neste informe tamén se indica que os concellos teñen unha autonomía organizativa moi limitada, que a intervención das súas competencias está subordinada ás comunidades autónomas e ao Estado e que a súa capacidade de xestión é mínima. En resumo, desde o Comité das Rexións sinálase que o problema básico dos concellos é a fragmentación do mapa municipal e apóstase por unha reordenación baseada nas fusións.

⁵⁹ Sinálase como os municipios que precisamente sofren con maior intensidade o problema da despoboación acostuman ter poucos recursos económicos. Cómpre contar con estratexias multinivel ou apostar pola cooperación municipal mediante a prestación de servizos compartidos e actividades conxuntas, xa que, en caso contrario, a España baleirada seguirá avanzando.

Polo tanto, pódese establecer unha dualidade norte/sur que responde ao predominio na Europa do Sur dun modelo administrativo de inspiración francesa, que non está presente na Europa do Norte (Rodríguez González, 2006). A redución do número de municipios en certos países alcanzou o seu apoxeo nas primeiras décadas da segunda metade do século XX, pero posteriormente o proceso de fusión de municipios estabilizouse. Como consecuencia da aplicación do plan de rescate pola última gran recesión económica, desde 2007 outros países víronse obrigados a aplicar a receita das fusións para cumprir cos obxectivos de déficit marcados pola UE. Este foi, por exemplo, o caso de Grecia ou Portugal.

As reducións de municipios a través do procedemento de fusións tiveron unha intensidade diferente por países. As máis importantes leváronse a cabo no norte europeo: Noruega, Dinamarca e Suecia. En todos estes casos as actuacións baseáronse en leis que obrigaban os municipios de menor poboación a asociarse, para garantir unha maior eficacia na prestación de servizos. Mentres, no sur da UE optouse por outras vías, sobre todo pola prestación de servizos mancomunados.

En consecuencia, na UE están presentes dous modelos (Rodríguez González, 2006). O primeiro artículase en tres eixes:

- Fomento dos procesos de agregación-fusión dos municipios a partir de reformas lexislativas específicas, algunhas delas impostas desde a Administración nacional.
.....
- Adecuación do tamaño da planta local a un modelo social «xermánico-nórdico», cun forte sentimento de colectividade.
.....
- Interese por acadar unhas estruturas municipais fortes e eficientes que permitan unha oferta máis completa de bens e servizos públicos.
.....

O segundo dos modelos baséase en catro principios:

- Aplicación do modelo francés de hai dous séculos.
.....
- Profusión de municipios con reducida poboación.
.....
- Aposta por fórmulas de asociacionismo voluntario de municipios como solución aos problemas de reducido tamaño da planta local.
.....
- Forte sentimento de individualismo.
.....

No seguinte apartado descríbense polo miúdo os casos máis relevantes baseados nestes dous modelos.

2.2. Os procesos de fusións na UE

Como se indicou e para poder ter en conta a experiencia comparada en materia de fusións, a continuación sinálanse as principais experiencias neste campo na UE, a partir da clasificación dos modelos presentados na sección anterior.

2.2.1. Suecia

En 1952, mediante un proceso de reagrupación de municipios (*Kommun*), Suecia reduciu o número de municipios de 2 498 a 1 307, nunha aposta por unha nova demarcación territorial a partir da Lei de organización de municipios. Esta norma supuxo a aplicación dunha serie de criterios como que cada municipio debería ter unha poboación que garantise a prestación dos servizos públicos locais obrigatorios. Entre 1959 e 1974 levouse a cabo un novo proceso de fusións, que estableceu en 278 o número de municipios, como consecuencia dos resultados dunha Comisión de Estudos que deseñou unha reforma da planta municipal, co obxecto de contar con municipios que se correspondesen coas áreas funcionais. Desta forma, pretendíase que os municipios coincidisen con zonas comarcais e funcionais creadas polos movementos de poboación e polo crecemento económico, de xeito que os municipios se agrupasen creando unha zona onde o comercio, as finanzas e as comunicacións se complementasen⁶⁰ (Rodríguez González, 2006). Se ben ao principio o proceso de fusión foi voluntario, tivo moitas demoras pola reticencia dos municipios máis pequenos, o que provocou que en 1969 se aprobase unha lei que establecía a execución forzosa das fusións programadas. Na actualidade Suecia conta con 286 municipios, cunha media de superficie de 1 500 km² e máis de 30 000 habitantes. Durante os últimos anos, Suecia tamén optou por unha redución do número de rexións, polo que o proceso de reorganización da planta territorial segue aberto.

2.2.2. Noruega

Pasou dos 747 en 1930 aos 439 municipios a partir dunha reforma da súa planta local en 1974, que obrigou á agrupación de municipios. En 2020 Noruega contaba con 11 rexións administrativas e 356 municipios, como consecuencia dun segundo proceso de fusións municipais.

⁶⁰ Co obxectivo de evitar novas segregacións, a nova división territorial realizouse a través de áreas economicamente coexionadas. O novo municipio constituírase a partir de áreas centrais que conformarán un polo de atracción económico e funcional da contorna rural. Para iso, a Comisión dividiu o territorio en bloques de municipios que conformaban áreas de influencia. Estas constituíanse como un municipio central e varios próximos, cun mínimo de 8.000 habitantes (Rodríguez González, 2006).

2.2.3. Dinamarca

Durante a década de 1970, Dinamarca reduciu a unha quinta parte o número dos seus municipios, que pasou de 1 387 a 275, todos con máis de 1 000 habitantes. Antes do 2005 os concellos tiñan unha poboación entre os 5 000 e os 400 000 habitantes. En 2005 aprobouse que o número mínimo de habitantes dun municipio debería ser 20 000, o que provocou que os municipios se reagrupasen mediante uns criterios xeográficos e de tamaño ata acadar ese tamaño mínimo (238 reagrupáronse en 65 municipios de maior tamaño). Na actualidade hai 98 concellos, cunha media de 5 500 habitantes e, ademais, eliminouse o segundo nivel de goberno local: o condado.

2.2.4. Alemaña

Produciuse unha importante reforma do seu mapa local entre 1960 e 1978, coa que se pasou de 24 371 a 8 514 municipios. Tras o proceso de fusión, a media de habitantes nos novos concellos oscilaba entre os 5 000 e os 6 000 habitantes. Este resultado recolle unha clara redución de municipios con pouca poboación, xa que en 1960 había 10 760 concellos con menos de 500 habitantes (44,1 % do total). Tratouse de suprimir os municipios con menos de 5 000 habitantes, aínda que se posibilitou a creación de asociacións ou comunidades administrativas (*Gemeindegebietsreform*).

Esa notable redución dos municipios foi a resposta do Goberno estatal á incapacidade por parte dos concellos e distritos rurais para manter a mínima administración profesional de forma estable e eficaz. Para os municipios urbanos, a xustificación foi o desbordamento polo crecemento dos límites municipais históricos, xunto coa superación da capacidade económica e administrativo-prestacional do municipio central (Rodríguez González, 2006).

Cómpre engadir que esta redución do número de municipios se fixo a partir dun modelo individualizado por cada *Länder* —unha cuestión que debería realizarse en España en cada comunidade autónoma, e nomeadamente en Galicia pola Xunta—, para o cal se contou con leis específicas e cun proceso de reestruturación xeral de todos os ámbitos competenciais da administración pública. Con esta reforma procurábase acadar entes municipais de dimensións adecuadas para garantir unha óptima prestación de servizos, unha mellora da vida política municipal e a debida satisfacción das necesidades que, ata o momento, ou ben non se cubrían, ou ben ofrecían unha calidade do servizo moi mellorable. Xunto con esta reestruturación prodúcese unha importante transferencia de competencias desde os *Länder* cara aos novos municipios, algo que se podería estudar para España, posto que os concellos aínda están á espera da segunda descentralización de competencias⁶¹.

⁶¹ Desde a Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) vénse reclamando a necesidade de realizar unha segunda descentralización cara ás entidades locais. Esta reclamación refírese tanto ás comunidades autónomas como á Administración xeral do Estado.

2.2.5. Bélxica

Este país optou por un proceso de fusións obrigatorias en 1975, tras o cal pasou dos 2 359 aos 589 municipios en 1983, todos eles cunha poboación superior aos 1 000 habitantes (Lazzari, Verjans, & Durviaix, 2008). O que estivo detrás da experiencia belga foi unha fusión para racionalizar a administración e xerar economía de escala, a través dunha lei aprobada polo Goberno belga. Ademais, e tras varios anos sen ningunha outra fusión, quince municipios flamencos fusionáronse en 2019. Na actualidade o mapa municipal de Bélxica está composto de 581 municipios.

2.2.6. Austria

Na década de 1970, Austria pasou de 3 999 a 2 301 concellos, a través dunha política de concentración coa que reduciu nun 41 % o número de municipios.

2.2.7. Reino Unido

A partir dun complexo proceso de reforma durante o bienio 1974-1975, Reino Unido pasou de 1 844 a 434 municipios, unha redución media do 76 % entre Inglaterra, Gales e Escocia. Esta reforma posibilitou acadar unha media de 170 000 habitantes por distrito ou barrio.

2.2.8. Grecia

O país heleno aprobou un plan de fusións voluntarias na década dos noventa (Plan Capodistrias) co que pasou de case 6 000 municipios a finais dos noventa a 1 034. Tras a aplicación da reforma Calícrates (2010), que estableceu a supresión de municipios de menos de 25 000 habitantes na zona metropolitana de Atenas e de menos de 10 000 no resto do país, excepto zonas máis montañosas, pero sempre fixando como límite de poboación do municipio os 2 000 habitantes, o número de municipios é de 325.

2.2.9. Portugal

Portugal levou a cabo na década de 1930 unha importante redución de municipios. Así, dos máis de 800 municipios que tiña en 1836 pasou aos 305 en 2006 (308 en 2011). As posibilidades de reducir o número de municipios en Portugal eran moi reducidas, polo intento das freguesías (institucións similares ás entidades locais menores de España e de orixe relixiosa e medieval) de segregación e fusión de novos entes⁶². Non obstante, como consecuencia das políticas impostas polo rescate financeiro da UE, aprobouse un plan para reducir as case 4 300 freguesías. O obxectivo era reducir o

⁶² En 1985 apróbase unha Lei marco de creación de municipios que pon moitos requisitos para a creación de novos municipios.

número de parroquias (arredor dunhas 1 500 unidades) e incentivar desta forma a fusión voluntaria de municipios.

2.2.10. Italia

Aínda que non é un país que optase polas fusións, en 2011 aprobou un conxunto de «decretos anticrise» que prevían plans de axuste orzamentario que implicaron a desaparición de 36 provincias e as fusións de case 2 000 concellos con menos de 1 000 habitantes.⁶³ En consecuencia, o caso italiano responde á necesidade de reducir o número de concellos obrigados polas circunstancias económicas.

2.2.11. Holanda

Holanda tivo dous fortes procesos de fusións, aínda que máis que grandes operacións o que se aplicaron foron medidas para reducir o número de municipios. Tras o primeiro gran proceso, na década de 1970, o número de concellos pasou de 913 a 672 en 1990. O segundo, aprobado en 2018, supuxo unha redución dos concellos ata 355. En 2021 o número de municipios en Holanda era de 345. Na actualidade, nos municipios holandeses residen por termo medio 48 000 habitantes, unha cifra que multiplica por nove a media da poboación dos concellos en España.

2.2.12. Os que non optaron polas fusións

Pero non todos os países europeos apostaron polas fusións de municipios. Destacan os casos de Finlandia e Francia. O primeiro é o único país escandinavo que non optou por elas, aínda que conta cun elevado número de municipios. Cómpre indicar que este resultado se debe en boa medida á súa complicada orografía, que non incentiva as fusións municipais. Por este motivo, a maior parte dos servizos públicos locais son prestados por uns organismos supramunicipais de carácter técnico, moi parecidos ás mancomunidades de España. Estes organismos foron duramente criticados pola duplicidade nos custos administrativos, o que se está a traducir nunha reconsideración deste modelo cara ás fusións dos municipios.

Polo que respecta á explicación de por que en Francia non se optou polo mecanismo das fusións, cómpre indicar que o país galo conta con tres niveis principais de goberno local: municipios (comunas), departamentos e rexións. En Francia hai 36 682 municipios, dos cales o 25 % ten menos de 200 habitantes e o 50 % menos de 400, o que o converte no país con maior número de municipios da UE (case o 40 % dos municipios da UE están en Francia). Nesta clasificación de países con maior número de municipios, España ocuparía a terceira posición, pero a diferenza do que sucede no noso país, en Francia non hai administración rexional.

⁶³ En Italia, a Disposición urxente en materia de provincias e cidades metropolitanas implicou unha redución do número de provincias de 86 a 51.

O modelo francés baséase na cooperación intermunicipal sen acudir a fusións ou agregacións. As figuras máis importantes son as entidades de cooperación intermunicipal (EPIC), que contan cos seus propios consellos e recursos. Na actualidade hai 2 599 entidades intermunicipais que agrupan 35 041 municipios (o 96 % dos municipios e o 90 % da poboación). Todo isto provoca que na actualidade se conte con comunidades de municipios, comunidades de aglomeración e comunidades urbanas. A táboa 11 sinala a redución de municipios nalgúns países europeos.

	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos
Dinamarca	1 387	275	271	98	92,9
Bulgaria	2 178	255	263	255	88,3
Suecia	2 282	286	290	286	87,5
Escocia	432	-	-	65	85,0
Gales	168	-	-	37	78,0
Bélxica	2 669	-	-	589	77,9
Inglaterra	1 244	-	-	332	73,3
Reino Unido	1 884	484	423	434	76,2
Grecia	5 959	5 922	1 301	325	65,4
Alemaña	24 018	8 077	13 985	8 514	64,6
Noruega	744	439	434	443	40,5
Austria	3 879	3 999	2 301	2 357	39,2
Países Baixos	1 014	647	496	647	36,2
España	9 212	8 082	8 107	8 120	11,9
Francia	37 874	36 682	36 793	36 565	3,1

Táboa 11. Redución de municipios en certos países europeos

Fonte: Albet i Mas (2019), Rodríguez González (2006) e elaboración propia

Convén sinalar algúns resultados deste proceso, xa que se conta con algunhas avaliacións desta reforma, cun resultado dual. Por unha parte, os procesos de fusións son criticados pola perda de proximidade da cidadanía respecto aos cargos electorais; en cambio, o resultado é moi positivo en relación á prestación dos servizos, tal e como sucedeu en Dinamarca, un dos países que máis apostou polos procesos de fusións. Ao mesmo tempo, outro dos efectos foi o maior desenvolvemento dos equipamentos industriais, comerciais, de transporte, culturais e sociais, e un incremento dos orzamentos municipais, xunto cunha redución da súa dependencia financeira.

Pola contra, en Alemaña, todo este proceso de fusións non estivo exento de críticas, como a perda de representatividade dos gobernos locais pola redución do seu número de representantes e polo

maior distanciamento da Administración local con respecto á cidadanía. Así, algúns *Länder* optaron por actuacións menos traumáticas, como a creación de municipios de segundo grao, que integran municipios pequenos que conservan a súa individualidade. Con todo, tamén se segregaron municipios previamente fusionados.

2.3. Aplicación para Galicia

A partir do exposto, débese indicar que o proceso de fusión non resulta sinxelo nin inmediato. Para que unha fusión sexa viable é necesario contar non só co apoio dos plenos municipais, senón tamén da cidadanía, seguindo por exemplo o modelo de Holanda⁶⁴ ou, en España, o caso recente de Don Benito e Villanueva de la Serena en Extremadura. Por outra banda, a fusión debe ser moito máis cá creación dunha nova entidade. É necesaria unha verdadeira integración para evitar a aparición dun novo ente supramunicipal, o que pasa necesariamente por diluír as dúas entidades (Bosch Roca & Solé-Ollé, 2014).

En Galicia —e posiblemente ocorra o mesmo en todas as comunidades autónomas— a cidadanía ve o municipio como o territorio máis preto da súa identidade, a quen dirixirse se ten unha necesidade, precisa dun servizo ou se ten algún problema. Con todo, ao mesmo tempo, séguese considerando o municipio como unha entidade puramente administrativa para a prestación dunha serie de servizos públicos cada vez máis complexos (Rodríguez González, 2006). Neste escenario, os elevados custos de moitos servizos e o progresivo empobrecemento de moitos municipios rurais en Galicia aumentan a incidencia negativa da escasa entidade práctica e falta de recursos de moitos concellos (Vaquero García, 2021a).

O número de concellos en Galicia non é acorde co número de habitantes necesarios para prestarlle mellor os servizos á poboación residente. Como xa foi sinalado, o reducido tamaño da planta municipal galega (minifundismo local) supón a existencia de municipios de escasa capacidade económica e é probable que, de manterse esta tendencia e de non facer nada, este tipo de estrutura acabe desaparecendo (Vaquero García, 2021a).

Con todo, fronte ás ondas e procesos continuados de fusións en practicamente todos os países europeos, en España prodúcese a situación contraria. Desde 1987 en España creáronse 85 novos municipios. Só en Galicia foron tres: A Illa de Arousa (1997), Cariño (1988) e Burela (1995). A Comunidade Autónoma de Andalucía foi onde se crearon un maior número de municipios nos últimos anos e, precisamente, onde en 2019 naceron os tres últimos a nivel nacional.

⁶⁴ En Holanda o punto de partida para as fusións é que sexa a poboación do municipio quen inicie o proceso e que sexa ela quen decida se se levará a cabo. Unicamente en certas ocasións —como por exemplo cando se quere potenciar o desenvolvemento rexional ou ben se o Goberno local non ten a suficiente forza para levar a cabo a fusión— son as provincias as que dan o primeiro paso de reagrupación da planta local.

Resulta curioso que a tendencia natural en Galicia (e en España) fose a segregación de pequenos núcleos de poboación, xustamente o contrario ao experimentado nos países do centro e norte de Europa, que optaron pola fusións. Neste sentido, non se entende que exista unha excesiva fragmentación e unha estrutura de planta municipal problemática e, ao mesmo tempo, se careza dunha política decidida para liquidala, aínda que se conta cunha normativa que permite certos avances. Con todo, e a pesar do indicado pola LRSAL, que incentiva as fusións e prohíbe as segregacións de vilas de menos de 5 000 habitantes, desde a súa aprobación apareceron unha decena de novos municipios a nivel nacional, todos eles de entre 500 e 2 500 habitantes⁶⁵.

Analizado o proceso de fusións a nivel europeo, non se lles poden aplicar directamente as receitas doutros países nin a España nin a Galicia. En España o nivel competencial das distintas administracións públicas é moi diferente ao que se observa en Europa. Ademais, a normativa en España que regula as competencias dos diferentes niveis de goberno non é a mesma que noutros países descentralizados. Neste senso, parece clara a necesidade de que desde a Xunta de Galicia se potencien os procesos de fusións de entidades locais. Cómpre recordar que os títulos competenciais das diferentes comunidades autónomas non son os mesmos, e o anterior esvaece o papel do Estado sobre a organización da planta local (Salvador Crespo, 2012). A Xunta de Galicia, igual que o resto de comunidades autónomas, ten competencia exclusiva sobre as alteracións de termos municipais e sobre a organización territorial, incluídas as fusións de municipios.

En consecuencia, o papel do Estado neste campo resulta moi limitado, xa que unicamente lle corresponde a competencia básica sobre bases do réxime xurídico das administracións públicas e pode influír moi limitadamente no proceso de fusións. O anterior non impide, como se ten feito ata agora, aprobar na lexislación estatal medidas que incentiven o proceso de fusións municipais, pero que en último termo deberían estar xestionadas polas comunidades autónomas.

⁶⁵ O Ministerio de Facenda tomou a decisión de que se o expediente de segregación xa estaba iniciado, o límite dos 5 000 habitantes non se aplicaría e, polo tanto, procederíase coa segregación de municipios.

3. A PLANTA LOCAL EN GALICIA: PERSPECTIVA ECONÓMICA. ESTUDO COMPARATIVO DOS ORZAMENTOS DE INGRESOS E GASTOS DOS CONCELLOS EN GALICIA E ESPAÑA EN FUNCIÓN DO NÚMERO DE HABITANTES E A SÚA IMPLICACIÓN EN MATERIA DE FUSIÓNS

3.1. Consideracións iniciais

O minifundismo local, unha situación endémica no noso país, condiciona claramente non só a capacidade de captación de recursos, senón a utilización eficaz e eficiente destes. Os municipios de pequeno tamaño, polo xeral, teñen menores bases tributarias e deben aplicar tipos maiores para garantir certa recadación, polo que a presión fiscal e o esforzo fiscal da cidadanía resulta maior. Desde a perspectiva do gasto, enfróntanse en termos relativos a unha serie de custos fixos que non permiten o desenvolvemento de economías de escala, o que impide de facto a prestación de servizos ou a súa dotación, e que leva a un nivel de calidade no servizo que non é o óptimo.

Para a realización do exercicio comparativo dos orzamentos de ingresos e gastos dos concellos en Galicia, tívose en conta a liquidación dos orzamentos municipais publicados pola Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais do Ministerio de Facenda e Función Pública (2017-2020). Para facilitar as comparacións, utilízanse os importes per cápita de ingresos e gastos liquidados, xa que é a única forma de obter resultados homoxéneos e comparables. En relación coa vertente xeográfica, teranse en conta os datos sobre superficie, parroquias e núcleos de poboación dos concellos galegos publicados polo Instituto Galego de Estatística (IGE).

O espazo temporal considerado responde a dúas razóns:

- ser un período recente para coñecer os datos actualizados sobre o destino dos fondos (para o caso dos gastos) e a orixe dos recursos (para o caso dos ingresos); isto tamén evita ter que actualizar os datos coa inflación e permítenos ter una foto da evolución real dos gastos e ingresos municipais ata o último ano con liquidacións definitivas (2020) na data de elaboración deste exercicio comparativo;
.....
- que 2017 é o primeiro ano no que hai datos conxuntos do concello Cerdedo-Cotobade (no caso do concello de Oza-Cesuras o primeiro ano é 2014⁶⁶) e é por esta razón pola que o período obxecto de análise comeza nese período.
.....

⁶⁶ Estes son os dous primeiros anos nos que o Ministerio de Facenda e Función Pública recolle datos de orzamentos liquidados dos novos concellos.

Considéranse tamén os datos anuais e os seus valores medios. Neste punto poderíase pensar que como o 2020 foi un ano afectado polo pandemia da COVID-19, tanto na vertente dos gastos como dos ingresos dos concellos⁶⁷, os resultados medios poderían ter certo nesgo. Con todo, os datos para este último ano diferéncianse pouco dos do 2019 (ano previo á crise da COVID-19), razón pola cal se utilizará 2020 como exercicio de referencia.

O estudo céntrase en simular cales serían os custos e ingresos medios dos concellos galegos por tramos de poboación e comparar os resultados. Neste punto, e tal e como se indicou neste capítulo, o desexable sería contar con municipios de entre 5 000 e 8 000 habitantes. A cifra de 5 000 habitantes non é arbitraria, posto que é utilizada desde o punto de vista normativo para diferenciar os pequenos municipios daqueles que contan cun tamaño medio. Neste senso, cómpre recordar que os concellos de menos de 5 000 habitantes posúen un réxime especial simplificado detallado na Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público e na Orde HAP/1782/2013, do 20 de setembro, pola que se aproba a instrución do modelo simplificado de contabilidade local e se modifica a instrución do modelo básico de contabilidade local, aprobada pola Orde EHA/4040/2004, do 23 de novembro, que afecta as competencias en materia de contratación e contabilidade.

En consecuencia, vaise realizar unha completa análise, desde a perspectiva do gasto e dos ingresos, das diferenzas nos municipios galegos en función da poboación, a partir da cal estableceranse dous posibles escenarios para xustificar potenciais agregacións de municipios.

⁶⁷ Na nota 16 do Observatorio Municipal de Galicia da Red Localis sinálase o significativo papel que están a desenvolver as entidades locais en Galicia para mitigar os efectos da COVID-19. Neste informe (Vaquero García, 2021b) destácase que desde o comezo da pandemia, en marzo de 2020, as actuacións levadas a cabo polas entidades locais foron rápidas e dunha múltiple natureza. Así, aos poucos días da declaración do estado de alarma polo Goberno de España comezouse a adoptar un importante número de medidas desde a óptica local para adecuarse ao novo escenario. Pola banda dos ingresos, pódese atopar a prórroga dos prazos de liquidación dos impostos, taxas e prezos públicos que cobran os municipios, a redución de tipos impositivos e/ou a introdución de rebaixas fiscais ás empresas e persoas que se viron máis afectadas pola crise da COVID-19 (hostalería, comercio e turismo), o establecemento dun novo calendario fiscal e a exención de taxas pola ocupación do dominio público ás cafeterías e restaurantes polas restricións sanitarias. Ademais, introducíronse cambios fiscais para tratar de fomentar a actividade emprendedora, centrada no aproveitamento de bonificacións e outras vantaxes fiscais a aquelas persoas e entidades que conseguiron manter ou xerar emprego. Pola parte do gasto, se ben se aprobaron axudas, estas foron de menor intensidade.

→ **Escenario I:** comparativa de gastos e ingresos para concellos nos seguintes grupos de poboación: (i) ata 5 000 habitantes; (ii) de 5 001 a 10 000; (iii) de 10 001 a 20 000 e (iv) de máis de 20 000. Precisamente esta última cifra é o límite de habitantes para que as deputacións provinciais presten os servizos municipais⁶⁸.

.....

→ **Escenario II:** comparativa de gastos e ingresos para os concellos nos seguintes grupos de poboación: (i) ata 5 000 habitantes; (ii) de 5 001 a 8 000; (iii) de 8 001 a 20 000 e (iv) de máis de 20 000. Este segundo caso é unha simulación de agregación considerando o número de habitantes (8 000) recomendado pola Comisión Europea e a cifra indicada en numerosos traballos para acadar economía de escala en certos servizos. Ademais, esta cifra non implica unha restrición tan forte como defender a existencia de municipios de ata 10 000 habitantes.

.....

3.2. Análise desde a perspectiva do gasto

A táboa 12 recolle os servizos mínimos segundo indica o artigo 26 da LRBRL. Como se comproba neste artigo, o número de habitantes marca notablemente os servizos obrigatorios prestados. Polo tanto, ben que hai servizos públicos locais prestados obrigatoriamente, con independencia do número de residentes, a medida que aumenta o número de habitantes, increméntase o número de servizos. Ademais, é habitual que aumente non só o número, senón tamén a calidade do servizo a medida que aumenta o número de habitantes, xa que os recursos cos que conta o concello é de esperar que sexan maiores. Este resultado é consecuencia da maior capacidade fiscal dos concellos a medida que aumenta a poboación (aumento das bases tributarias, tanto en número como en función da renda da poboación) e da súa maior participación nos ingresos doutras administracións públicas, ben pola vía do repartimento ou ben pola vía da cesión de recadación de certos impostos estatais. Na táboa 13 resúmense os últimos datos publicados⁶⁹ do produto interior bruto (PIB) e renda por habitante dos tramos de poboación por concello para o escenario I. A táboa 14 fai o mesmo exercicio para o escenario II. Como se pode comprobar, tanto o PIB como a renda por habitante aumentan a medida que se incrementa a poboación, o cal indica que as bases tributarias tamén o fan. Sen dúbida, isto é un resultado claro das economías de aglomeración, que xa foi comentado.

⁶⁸ O artigo 26 da LRBRL establece que será a deputación provincial ou entidade equivalente a que coordine, en relación cos municipios con poboación inferior aos 20 000 habitantes, a prestación dos seguintes servizos: recollida e tratamento de residuos, abastecemento domiciliario de auga potable e evacuación e tratamento de augas residuais, limpeza viaria, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación de vías urbanas e alumearamento público. Para coordinar a citada prestación de servizos a deputación propoñeralle ao Ministerio de Facenda, coa conformidade dos municipios afectados, a forma de prestación, consistente na prestación directa pola deputación ou na implantación de fórmulas de xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou outras fórmulas. Para reducir os custos efectivos dos servizos, o devandito Ministerio decidirá sobre a proposta formulada, que deberá contar co informe preceptivo da Comunidade Autónoma se é a Administración que exerce a tutela financeira.

⁶⁹ https://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0307007007

SERVIZOS OBRIGATORIOS MUNICIPAIS

Todos os concellos: alumeamento público, cemiterio, recollida de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, rede de sumidoiros, acceso aos núcleos de poboación e pavimentación das vías públicas.

Nos municipios cunha poboación superior a 5 000 habitantes, os concellos deberán cubrir os servizos de parque público, biblioteca pública e tratamento de residuos.

Se o municipio ten unha poboación superior a 20 000 habitantes, ademais deberán satisfacer os servizos de protección civil, avaliación e información de situacións de necesidade social e atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público.

Finalmente, nos municipios con poboación superior a 50 000 habitantes, deberán satisfacer adicionalmente o transporte colectivo urbano de viaxeiros e medio ambiente urbano.

Táboa 12. Servizos obrigatorios municipais

Fonte: LRBRL

	PIB	Renda por habitante
Ata 5 000	18 976	11 707
De 5 001 a 10 000	20 625	13 398
De 10 001 a 20 000	19 328	14 521
Máis de 20 000	24 404	15 498
Total Galicia	19 712	12 590

Táboa 13. PIB e renda por habitante en euros, 2018 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

	PIB	Renda por habitante
Ata 5 000	18 976	11 707
De 5 001 a 8 000	20 898	13 428
De 8 001 a 20 000	19 433	14 175
Máis de 20 000	24 404	15 498
Total Galicia	19 712	12 590

Táboa 14. PIB e renda por habitante en euros, 2018 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

Outra cuestión que tamén debe considerarse ao comparar os resultados do custo dos servizos é a densidade de poboación. Como xa foi comentado, unha poboación máis espallada no territorio implica un maior esforzo orzamentario se se quere prestar o servizo en idénticas condicións que outro municipio con poboación máis concentrada territorialmente. As táboas 15 e 16 mostran para o ano 2020 a densidade de poboación para os concellos galegos en función do tramo de poboación. Como se pode comprobar, a medida que aumenta o número de habitantes tamén o fai a densidade de poboación, o que implica certo aforro en custos, polo menos ata os concellos de 20 000 habitantes, xa que a partir desa cifra poden aparecer custos de conxestión, o que se traduce na necesidade de dedicar cada vez máis orzamento para prestar os servizos. Polo tanto, xunto co número de habitantes, nunha boa parte dos servizos que presta un concello cómpre ter moi en conta a dispersión da poboación, xa que non é o mesmo unha densidade media de 39 habitantes por quilómetro cadrado (nos concellos de ata 5 000 habitantes) que os 141 de media (entre 5 001 e 10 000) ou os 117 (entre 5 001 e 8 000).

	2020	Media 2017-2020
Ata 5 000	39	39
De 5 001 a 10 000	139	141
De 10 001 a 20 000	292	295
Máis de 20 000	858	872
Total Galicia	144	144

Táboa 15. Densidade de poboación 2020 e media 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (varios anos)

	2020	Media 2017-2020
Ata 5 000	39	39
De 5 001 a 8 000	117	117
De 8 001 a 20 000	270	271
Máis de 20 000	858	872
Total Galicia	144	144

Táboa 16. Densidade de poboación 2020 e media 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (varios anos)

Cando se comparan os gastos destinados ás diferentes partidas hai que considerar non só o número de servizos prestados, senón tamén a súa calidade. Ou dito doutra forma, aínda que dous grupos de municipios destinen cantidades similares a financiar as súas políticas de gasto, non será o mesmo un municipio de 5 000 habitantes que outro que non supera ese límite.

A continuación cómpre sinalar cal é a clasificación económica do gasto público a nivel local. A táboa 17 recolle os diferentes capítulos de gasto e unha explicación do seu contido. O habitual é que nos concellos de menor poboación se teñan que destinar fondos en maior proporción por habitante en certas partidas, xa que non poden aproveitarse da vantaxe competitiva que supón a existencia de economías de escala. Isto último supón, case inevitablemente, unhas menores bases tributarias, o que, unido á circunstancia de que nestes municipios as rendas obtidas non son excesivamente elevadas, deriva en achegas moi discretas ao orzamento municipal. E isto ten unha moi difícil solución se se ten en conta o grave problema demográfico que está a sufrir o noso territorio. En efecto, a «España baleirada» tamén incide na capacidade fiscal dos nosos concellos (Vaquero García, 2021a).

CLASIFICACIÓN GASTOS MUNICIPAIS

Capítulo 1: gastos de persoal, que englobarían todos aqueles relativos ao pagamento dos empregados públicos do concello.

Capítulo 2: gasto corrente en bens e servizos, que abrangue os gastos de funcionamento do municipio, como auga, limpeza, recollida dos residuos sólidos urbanos, mantemento de parques e xardíns ou tratamento de augas residuais.

Capítulo 3: gastos financeiros, que engloban aqueles xerados polos préstamos ou créditos solicitados polo concello.

Capítulo 4: transferencias correntes, que inclúen as axudas e subvencións que o concello concede a outras institucións e/ou persoas físicas.

Capítulo 6: investimentos reais, que comprenden os proxectos do concello para cada exercicio.

Capítulo 7: transferencias de capital, que inclúen os gastos que o concello transfire a outras entidades para que poidan destinarse a investimentos, é dicir, proxectos de obras nos que o concello realiza algún tipo de achega económica.

Capítulo 8: activos financeiros, que recollen a adquisición de activos financeiros para a constitución de depósitos e fianzas exixidas.

Capítulo 9: pasivos financeiros, que fan referencia ao pagamento da amortización dos préstamos ou créditos contratados polo concello.

Táboa 17. Clasificación dos gastos municipais

Fonte: Ministerio de Facenda e Función Pública (2021)

A táboa 18 recolle o gasto por habitante en persoal por tramos de poboación para o escenario I. Polo que respecta aos concellos de 5 000 habitantes ou menos, o gasto por habitante en 2020 foi de 457 euros, mentres que para os concellos de 5 001 a 10 000 foi de 307 e para os concellos que se atopan no tramo de 10 001 a 20 000 habitantes foi de 281. Finalmente, para o grupo de concellos de máis de 20 000 habitantes, o gasto foi de 262 euros. Os valores medios da serie mostran como os concellos de menos de 5 000 habitantes teñen un gasto por habitante de 411 euros, fronte aos 290

euros dos concellos de 5 001 a 10 000 e os 271 e 254 euros dos concellos entre 10 001 e 20 000 de máis de 20 000 habitantes, respectivamente. Un resultado que manifesta claramente a existencia de economías de escala para este tipo de gastos, e iso tendo en conta que é nos concellos máis grandes onde hai maior número de empregados, o que sen dúbida redundará nunha mellora na calidade dos servizos para a cidadanía.

Na táboa 19 figuran os resultados para a segunda das simulacións, baseadas, en comparar os indicadores anteriores pero considerando a existencia dun tramo intermedio, que sería apostar por concellos entre 5 001 e 8 000 habitantes (escenario II). Os resultados obtidos son moi similares: 289 euros de gasto medio para este tramo de municipios fronte aos 411 dos concellos de ata 5 000 habitantes. A gráfica 7 resume este exercicio comparativo.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	358	400	430	457	411
De 5 001 a 10 000	265	287	301	307	290
De 10 001 a 20 000	250	264	281	291	271
Máis de 20 000	239	247	262	268	254
Total Galicia	321	353	377	397	362

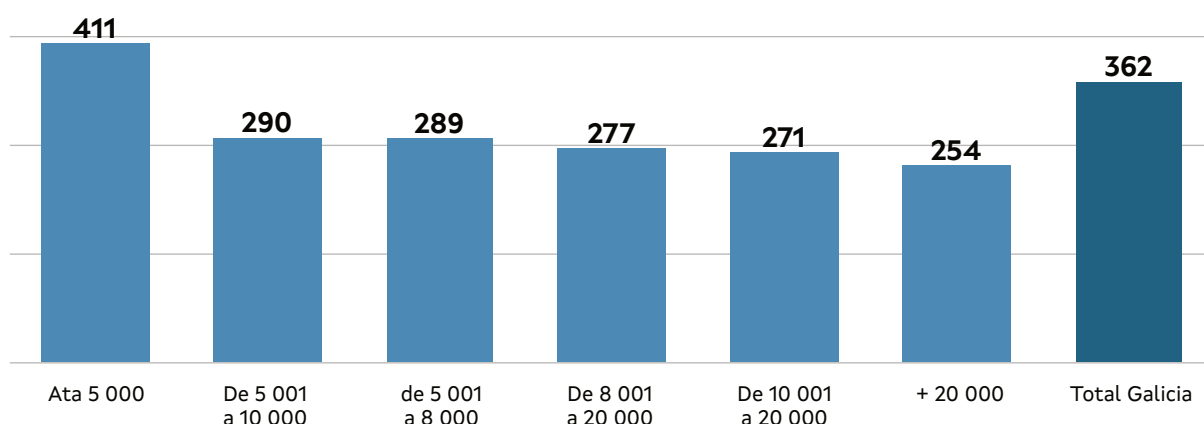
Táboa 18. Gasto por habitante en persoal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	358	401	430	457	411
De 5 001 a 8 000	260	284	302	307	289
De 8 001 a 20 000	258	271	286	295	277
Máis de 20 000	239	247	262	268	254
Total Galicia	321	353	377	397	362

Táboa 19. Gasto por habitante en persoal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 7. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en persoal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Algo parecido sucede co gasto por habitante en bens correntes e de servizos, xa que a dotación por habitante é moito maior nos concellos máis pequenos, e iso a pesar de contar con menor número de instalacións que os concellos de maior tamaño, o que debería supor un menor esforzo por habitante, cando sucede xustamente o contrario.

Desta forma pódese comprobar como en 2020 o gasto foi de 373 euros nos concellos de entre 5 001 e 10 000 habitantes, fronte aos 406 euros nos concellos de ata 5 000. Incluso este custo por habitante nos concellos máis pequenos é superior ao que se obtén nos concellos de 10 001 a 20 000 e nos de máis de 20 000 habitantes (344 e 353 euros, respectivamente). De media, os concellos de menos de 5 000 habitantes teñen un custo por habitante en bens correntes e de servizos de 393 euros, fronte aos 368 euros dos concellos con entre 5 001 e 10 000 habitantes. O anterior permite volver sinalar a existencia de economías de escala, que son aproveitadas a medida que aumenta o tamaño da poboación (táboa 20). A táboa 21 reproduce a mesma análise considerando o tramo de 5 001 a 8 000 habitantes; neste caso, aínda que as economías de escala presentan unha menor intensidade que para os concellos de 5 001 a 10 000 habitantes, xa que a media é de 387 euros, de novo compróbase que a medida que aumenta o tamaño da poboación, redúcese este esforzo por parte da cidadanía para manter os gastos nesta partida.

Cómpre volver recordar que é normal que aumente o número e a calidade dos servizos cando aumenta o número de habitantes. Neste caso, como no anterior, a densidade de poboación non parece que deba influír neste tipo de gastos, xa que se trata de gastos centralizados en instalacións municipais, o que os converte nos exemplos máis claros da existencia de economías de escala a medida que aumenta o tamaño da poboación. A gráfica 8 resume estes resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	357	395	415	406	393
De 5 001 a 10 000	361	359	379	373	368
De 10 001 a 20 000	326	337	352	344	340
Máis de 20 000	320	328	356	353	339
Total Galicia	352	377	397	389	379

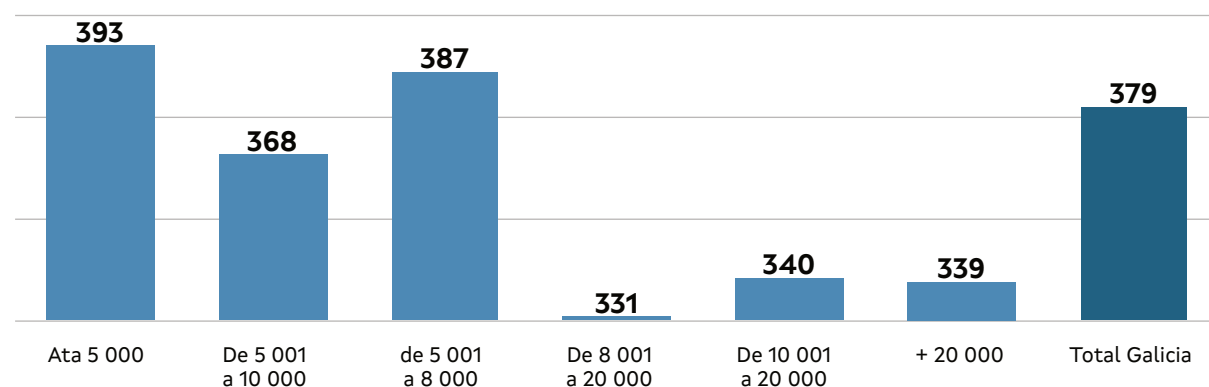
Táboa 20. Gasto por habitante en bens correntes e servizos, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	357	395	415	406	393
De 5 001 a 8 000	383	379	399	388	387
De 8 001 a 20 000	316	328	342	337	331
Máis de 20 000	320	328	356	353	339
Total Galicia	352	377	397	389	379

Táboa 21. Gasto por habitante en bens correntes e servizos, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 8. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en bens correntes e de servizos, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

En relación co gasto en investimentos reais por habitante, compróbase como se vai reducindo a medida que aumenta o tamaño da poboación, pasando dos 265 euros por habitante en 2020 para os concellos de menor tamaño aos 98 euros para os de máis de 20 000 habitantes (táboa 22). Este resultado non quere indicar que os concellos de menor tamaño teñan unha maior capacidade

investidora, senón máis ben ao contrario. O que está a indicar é que calquera obra que se realice nos concellos con menor número de habitantes ten unha maior repercusión orzamentaria por este motivo. Ou, dito doutra forma, nos concellos máis pequenos precísase dun esforzo moito maior dos habitantes que no caso das obras realizadas nos concellos de maior poboación, onde o repartimento xeral de gastos é sobre unha base maior, o que reduce este indicador. Este mesmo resultado obtense para os concellos de entre 5 001 e 8 000 habitantes, xa que a media dos catro anos analizados en gastos en investimentos reais por habitante (escenario II) é de 149 euros, fronte aos 275 euros dos concellos de ata 5 000 habitantes.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	224	283	329	265	275
De 5 001 a 10 000	116	143	166	137	141
De 10 001 a 20 000	91	107	161	126	121
Máis de 20 000	74	92	119	98	96
Total Galicia	180	224	265	214	220

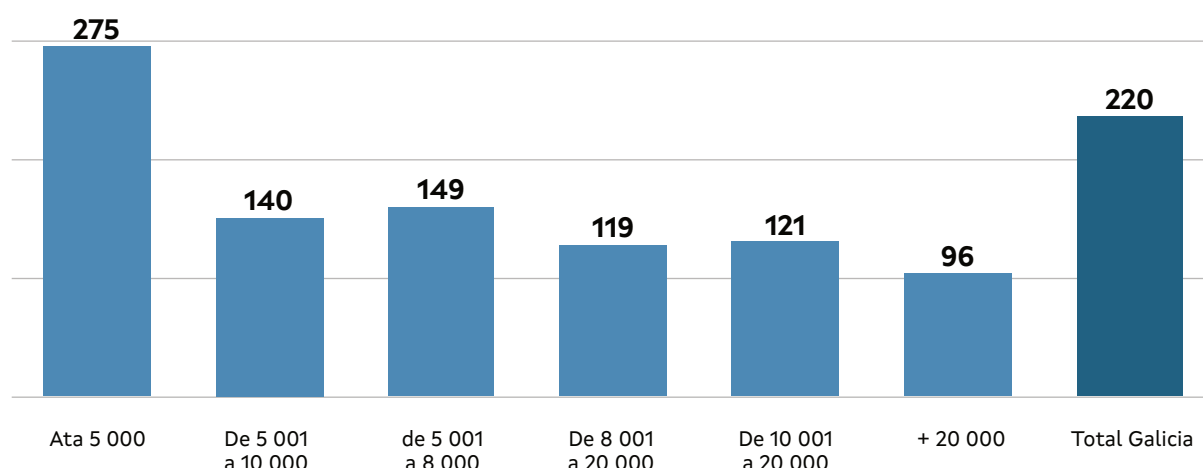
Táboa 22. Gasto por habitante en investimentos reais, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	224	283	329	265	275
De 5 001 a 8 000	119	153	178	145	149
De 8 001 a 20 000	96	108	151	121	119
Máis de 20 000	74	92	119	98	96
Total Galicia	180	224	265	214	220

Táboa 23. Gasto por habitante en investimentos reais, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 9. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en investimentos reais, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Cómpre ter en conta a clasificación funcional do gasto público local, o que se coñece por áreas de gasto, a partir da aplicación da Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais, modificada pola HAP/419/2014, do 14 de marzo. Grazas a esta clasificación pódese obter unha visión da orientación das políticas de gasto municipal e, á vez, coñecer as prioridades funcionais orzamentarias dos concellos. É de esperar certa heteroxeneidade en función do número de habitantes do concello.

O estudo destas cifras mostrará como o comportamento de gasto resulta moi diferente. Como veremos, algúns concellos presentan un compoñente máis social nos seus gastos, mentres que outros optarán máis por actuacións baseadas en incentivos e axudas ao tecido económico. Esta elección estará claramente condicionada polo número de habitantes.

Con este exercicio preténdese trasladarlle á cidadanía información sobre a que políticas os concellos galegos, en función do seu número de habitantes, están a dedicar un maior esforzo orzamentario relativo, xa que apostar por certo tipo de actuación, pode condicionar o benestar dos administrados. Así, se un concello se ve obrigado a gastar unha parte importante dos seus recursos na xestión da súa administración, posiblemente teña que recortar, por exemplo, en servizos á cidadanía, ou acudir en maior medida ás transferencias doutras administracións públicas ou exixirle maiores tributos á cidadanía.

As políticas de gasto a nivel municipal pódense diferenciar en cinco grandes bloques en función da área á que se destinan:

→ servizos públicos básicos

.....

→ actuacións de protección e promoción social

→ produción de bens públicos de carácter preferente

→ actuacións de carácter económico

→ actuacións de carácter xeral

Na área de servizos públicos básicos, que é o gasto orientado ao benestar básico, figuran os gastos orixinados polos servizos públicos de prestación obrigatoria para as entidades locais en función do volume de poboación, a partir do artigo 26.1 da LRBRL. Esta área inclúe catro políticas de gasto: seguridade e mobilidade cidadá; administración xeral de vivenda e urbanismo; benestar comunitario e medio ambiente.

A área de actuacións de protección e promoción social, que é a que supón o gasto en benestar complementario, recolle os gastos e transferencias para o réxime de previsión, pensións de funcionarios, atención de carácter benéfico-asistencial, fomento do emprego, atención a grupos con necesidades especiais, prestación de servizos sociais e promoción social.

A área de produción de bens públicos de carácter preferente, que recolle o papel do concello como axente produtor, inclúe catro políticas de gasto: sanidade; educación; cultura e lecer, e deporte e tempo libre. En xeral, esta área inclúe todas aquelas actuacións orientadas a mellorar a calidade de vida da cidadanía.

A área de actuacións de carácter económico, que recolle o papel do concello como axente dinamizador, inclúe sete políticas de gasto en actividades, servizos e transferencias para desenvolver o potencial dos distintos sectores da actividade económica: agricultura, gandería e pesca; industria e enerxía; comercio, turismo e pemes; transporte público; infraestruturas; investigación, desenvolvemento e innovación e, finalmente, outras actuacións de carácter económico.

A área de actuacións de carácter xeral, que comprende aquel gasto destinado ao funcionamento do concello, recolle partidas para o exercicio de funcións de goberno ou de apoio administrativo e de soporte lóxico e técnico a toda a organización; gastos e transferencias non imputadas a outras áreas e os gastos xerais da entidade que non poidan ser imputados ou aplicados directamente a esta área. Esta área inclúe catro políticas de gasto: órganos de goberno, servizos de carácter xeral, administración financeira e tributaria e transferencias a outras administracións públicas.

Finalmente, a área de gasto da débeda pública comprende os gastos de xuros e amortización da débeda e demais operacións financeiras de similar natureza, sen incluír os gastos de formalización, o que supón a orientación financeira do concello. Nesta área imputaranse os gastos destinados a atender a carga financeira da entidade local, amortización e xuros, derivados das operacións de crédito contratadas e os gastos de formalización dos correspondentes contratos.

A modo de resumo, a táboa 24 permite establecer a orientación das áreas de gasto sinalando un conxunto de liñas de interese da entidade local. Desta forma, os servizos públicos básicos están orientados cara a proporcionar benestar básico; as actuacións de protección e promoción social permiten mellorar o benestar complementario; a produción de bens públicos de carácter preferente indican o papel do concello como axente produtor; as actuacións de carácter económico mostran a importancia do concello como axente dinamizador; as actuacións de carácter xeral son para financiar os gastos correntes e, finalmente, a débeda pública indica a orientación financeira do concello. No anexo A figura a desagregación das diferentes áreas de gasto e as súas partidas.

ÁREA DE GASTO	ORIENTACIÓN
Servizos públicos básicos	Benestar básico
Actuacións de protección e promoción social	Benestar complementario
Produción de bens públicos de carácter preferente	Axente produtor
Actuacións de carácter económico	Axente dinamizador
Actuacións de carácter xeral	Gastos de funcionamento
Débeda pública	Financeira

Táboa 24. Áreas de gasto e orientación

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

Polo que respecta ás dotacións para servizos públicos básicos (benestar básico), os concellos de menor tamaño (ata 5 000 habitantes) dedican máis recursos por habitante a este tipo de actuacións que os do resto de tramos de poboación. Considerando os resultados para 2020, aqueles de ata 5 000 habitantes destinan 420 euros por habitante, fronte aos 340 dos que están no tramo entre 5 001 e 10 000 habitantes. Incluso os máis pequenos en número de habitantes destinan unha cantidade por habitante maior que os máis grandes (362 e 359 para os concellos entre 10 001 e 20 000 habitantes e de máis de 20 000 habitantes, respectivamente). Considerando a media do período estudado, os concellos de menor poboación destinan 415 euros por habitante, moi por riba da media galega (392) e da media dos concellos de entre 5 001 e 10 000 habitantes (337). A táboa 25 resume estes resultados. Considerando o segundo escenario (táboa 26) vólvese comprobar o menor, esforzo orzamentario que deben realizar os concellos de 5 001 a 8 000 habitantes (332 euros por habitante de media), fronte á cantidade destinada nos concellos de ata 5 000 habitantes (415 euros). A gráfica 10 resume os resultados obtidos.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	375	426	440	420	415
De 5 001 a 10 000	318	342	349	340	337
De 10 001 a 20 000	341	357	383	362	361
Máis de 20 000	365	374	388	359	371
Total Galicia	360	399	413	394	392

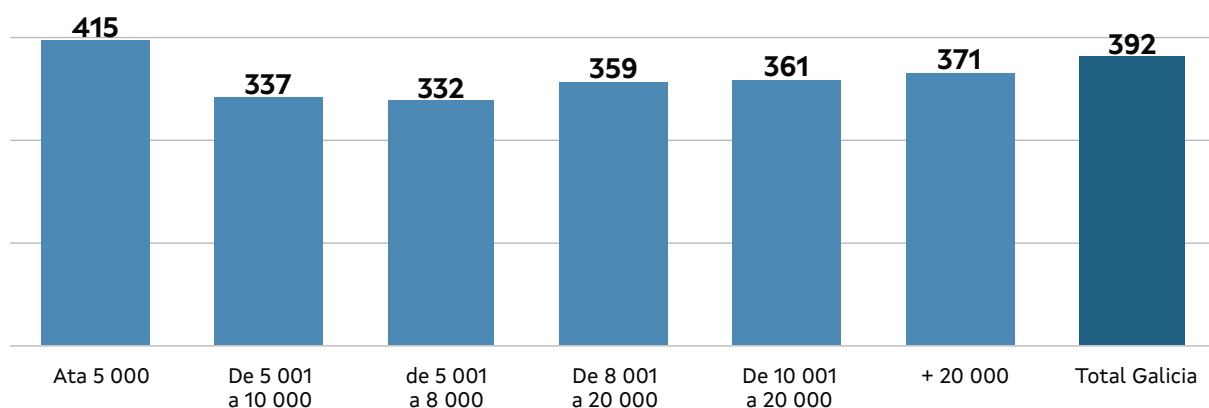
Táboa 25. Gasto por habitante en servizos públicos básicos (benestar básico) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	375	426	440	420	415
De 5 001 a 8 000	306	340	344	339	332
De 8 001 a 20 000	345	357	377	357	359
Máis de 20 000	365	374	388	359	371
Total Galicia	360	399	413	394	392

Táboa 26. Gasto por habitante en servizos públicos básicos (benestar básico) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 10. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en servizos públicos básicos (benestar básico) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Algo similar sucede coas actuacións de protección e promoción social (benestar complementario) (táboa 27 e 28), nas cales os concellos de ata 5 000 habitantes realizan un esforzo máis elevado; coas actuacións de carácter económico (axente dinamizador) (táboas 29 e 30), ás cales os concellos de ata 5 000 habitantes deben destinar unha cantidade relativa maior de recursos, e coas actuacións de carácter xeral (gasto de funcionamento do concello) (táboa 31 e 32), nas cales o esforzo por habitante é moito maior nos concellos de ata 5 000 habitantes. Non sucede o mesmo coa produción de bens públicos de carácter preferente (axente produtor) (táboa 33 e 34), en que se comproba o contrario, xa que os concellos de ata 5 000 habitantes realizan un esforzo menor. O anterior compróbase para os dous escenarios. As gráficas 11, 12, 13 e 14 resumen esta información.

O resultado é claro: canta menos poboación teña o concello, máis recursos precisará dedicar por habitante para a prestación de servizos públicos básicos, o que ao mesmo tempo suporá unha carteira moito máis limitada que a ofertada por un concello con maior poboación. Tamén os concellos de menor tamaño deberán realizar un esforzo maior para levar a cabo actuacións de protección e promoción social, por exemplo servizos sociais, promoción social e fomento do emprego, para tratar de garantir certo nivel de benestar complementario. Ademais, estes concellos deberán destinar relativamente máis por habitante ao gasto en actuacións de carácter económico, para tratar de mellorar a situación económica do seu territorio, e terán que soportar un gasto maior por habitante en actuacións de carácter xeral, sobre todo para manter a administración do concello.

Pola contra, e debido ás elevadas exixencias no resto de áreas de gasto, o compromiso orzamentario dos concellos con menor poboación coa produción de bens de carácter preferente, como por exemplo a sanidade, a educación, a cultura e o deporte, será menor. Precisamente, ao dedicar menos fondos á produción de bens públicos de carácter preferente, quedan moi limitadas as expectativas da cidadanía de mellorar a súa calidade de vida, algo que se ben é importante en todos os concellos, resulta de maior transcendencia no rural, sobre todo se se quere atopar unha saída ao problema da «España baleirada».

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	161	186	213	236	199
De 5 001 a 10 000	113	130	144	150	134
De 10 001 a 20 000	91	102	117	127	109
Máis de 20 000	83	89	101	112	96
Total Galicia	139	160	181	199	170

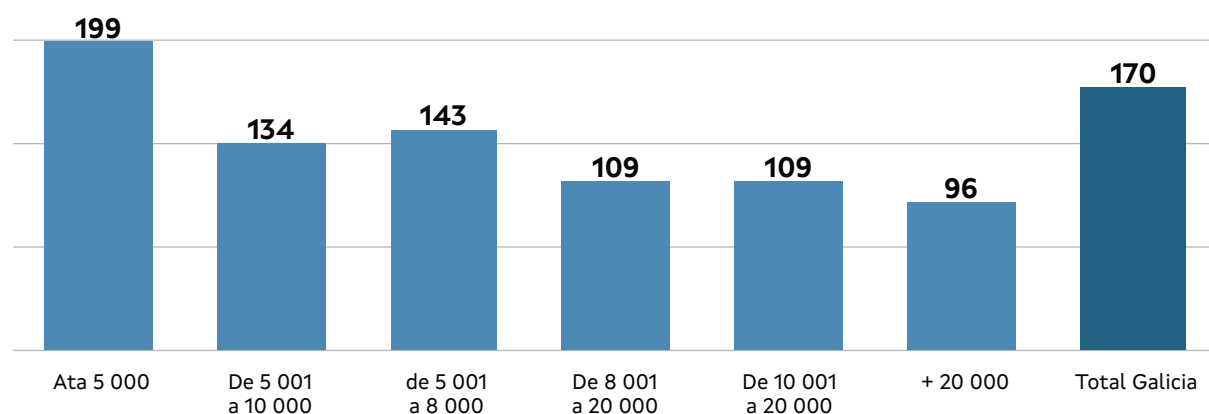
Táboa 27. Gasto por habitante en actuacións de protección e promoción social (benestar complementario) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	161	187	213	236	199
De 5 001 a 8 000	117	140	155	159	143
De 8 001 a 20 000	93	102	115	125	109
Máis de 20 000	83	89	101	112	96
Total Galicia	139	160	181	199	170

Táboa 28. Gasto por habitante en actuacións de protección e promoción social (benestar complementario) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 11. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en actuacións de protección e promoción social (benestar complementario) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	113	150	168	137	142
De 5 001 a 10 000	74	79	87	76	79
De 10 001 a 20 000	41	48	56	48	48
Máis de 20 000	38	40	49	48	44
Total Galicia	93	118	132	109	113

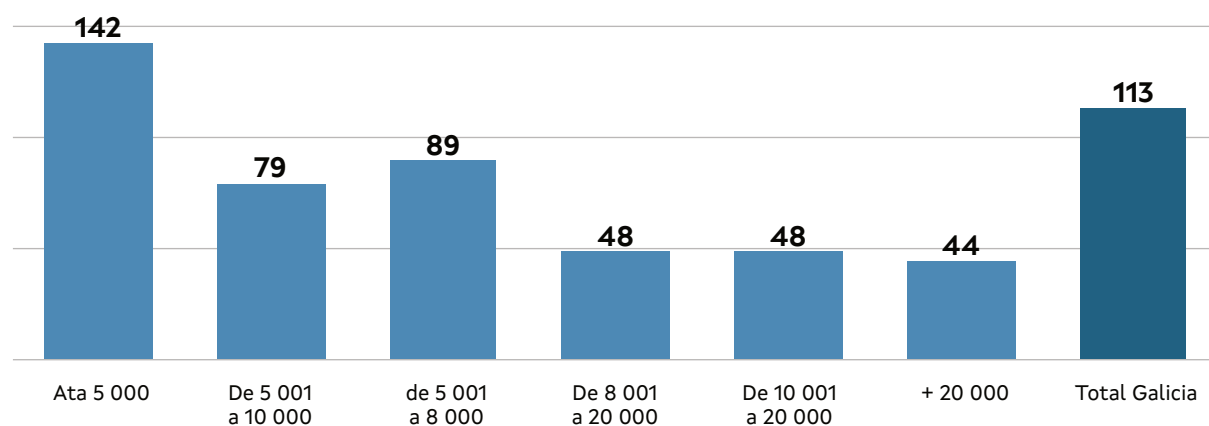
Táboa 29. Gasto por habitante en actuacións de carácter económico (axente dinamizador) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	113	151	168	137	142
De 5 001 a 8 000	84	91	99	84	89
De 8 001 a 20 000	43	47	54	47	48
Máis de 20 000	38	40	49	48	44
Total Galicia	93	118	132	109	113

Táboa 30. Gasto por habitante en actuacións de carácter económico (axente dinamizador) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 12. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en actuacións de carácter económico (axente dinamizador) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	252	269	290	294	276
De 5 001 a 10 000	167	162	165	190	171
De 10 001 a 20 000	130	134	153	149	141
Máis de 20 000	130	135	138	147	138
Total Galicia	215	225	241	248	232

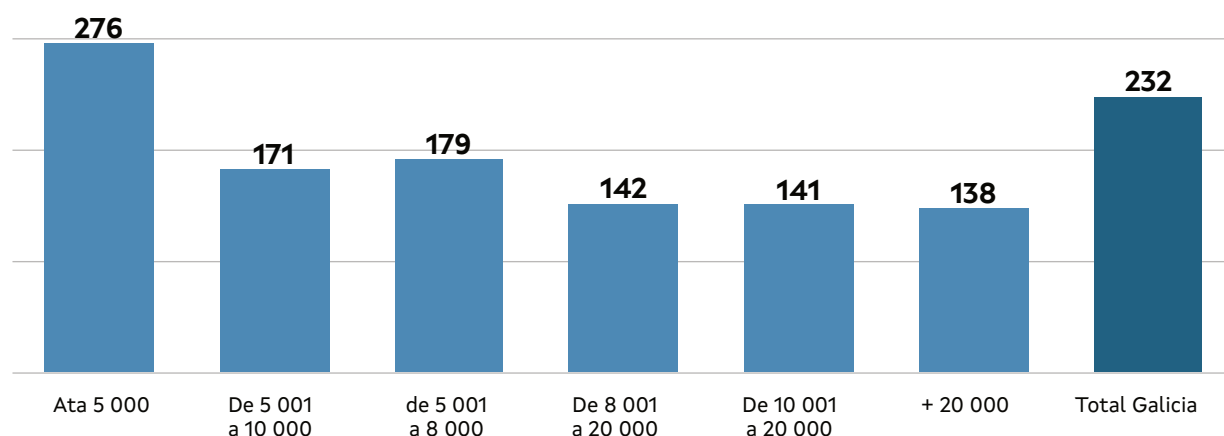
Táboa 31. Gasto por habitante en actuacións de carácter xeral (gastos de funcionamento) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	252	269	290	294	276
De 5 001 a 8 000	180	165	171	200	179
De 8 001 a 20 000	129	139	150	150	142
Máis de 20 000	130	135	138	147	138
Total Galicia	215	225	241	248	232

Táboa 32. Gasto por habitante en actuacións de carácter xeral (gastos de funcionamento) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 13. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en actuacións de carácter xeral (gastos de funcionamento) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	109	120	132	111	118
De 5 001 a 10 000	139	152	162	142	149
De 10 001 a 20 000	138	145	161	146	147
Máis de 20 000	126	135	153	140	138
Total Galicia	118	130	143	123	128

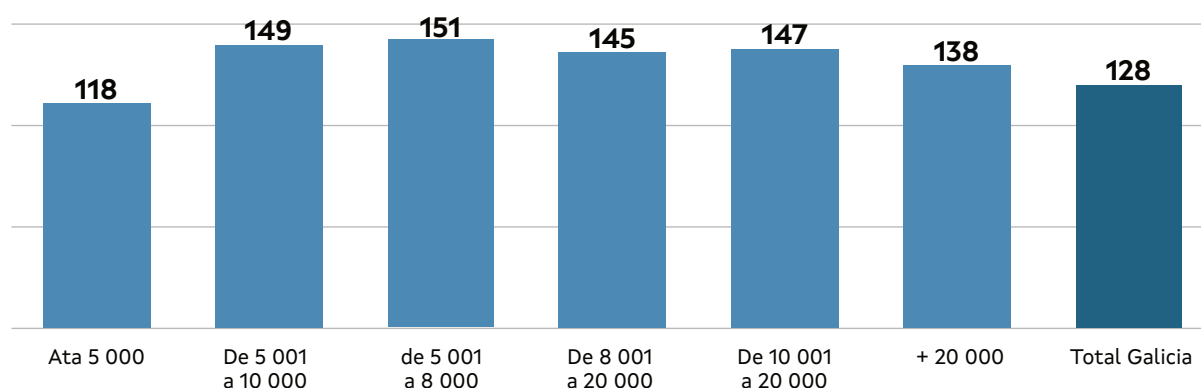
Táboa 33. Gasto por habitante en produción de bens públicos de carácter preferente (axente produtor) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	109	120	132	111	118
De 5 001 a 8 000	138	155	167	145	151
De 8 001 a 20 000	138	144	157	142	145
Máis de 20 000	126	135	153	140	138
Total Galicia	118	130	143	123	128

Táboa 34. Gasto por habitante en produción de bens públicos de carácter preferente (axente produtor) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 14. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en bens públicos de carácter preferente (axente produtor) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Finalmente a táboa 35 (escenario I) e a táboa 36 (escenario II) permiten reflectir o comportamento da débeda pública por habitante en función do número de habitantes do concello. Nesta última área de gasto compróbase como son os concellos de entre 5 001 e 8 000 habitantes os que teñen unha débeda per cápita menor en 2020 (12 euros). Polo contrario, son os concellos de ata 5 000 habitantes os que teñen unha débeda por habitante maior (20 euros). Ben que a media nos últimos anos para os concellos con menos poboación é de 24 euros, fronte aos 37 euros dos de máis de 20 000 habitantes, tamén se comproba a importante redución deste indicador que se produciu ao longo dos últimos anos nos concellos de máis habitantes. Así, considerando a evolución entre 2017 e 2020, a redución da débeda nos concellos de ata 5 000 habitantes foi do 28,6 %, fronte ao descenso do 59,3 % e do 52 % para os concellos de 5 001 ata 10 000 e de 5 001 ata 8 000 habitantes, respectivamente. A gráfica 15 resume os resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	28	27	20	20	24
De 5 001 a 10 000	32	35	17	13	24
De 10 001 a 20 000	31	31	25	18	26
Máis de 20 000	54	52	27	13	37
Total Galicia	31	30	21	18	25

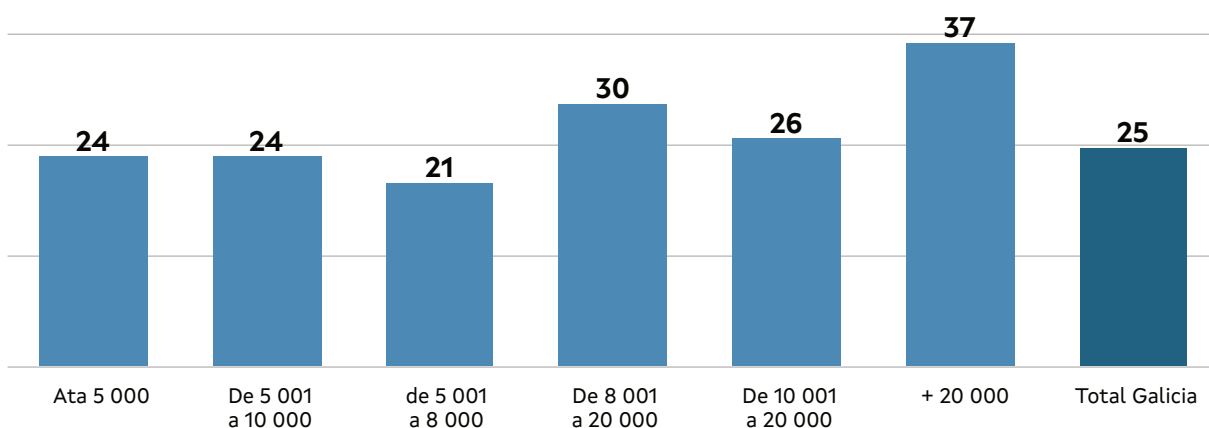
Táboa 35. Gasto por habitante en débeda pública (orientación financeira) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	28	26	20	20	24
De 5 001 a 8 000	25	33	13	12	21
De 8 001 a 20 000	38	36	27	18	30
Máis de 20 000	54	52	27	13	37
Total Galicia	31	30	21	18	25

Táboa 36. Gasto por habitante en débeda pública (orientación financeira) segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 15. Resumo dos resultados para o gasto por habitante en débeda pública (orientación financeira) segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

A modo de resumo, compróbase como os concellos de ata 5 000 habitantes destinan moitos máis fondos por habitante a servizos públicos básicos. A medida que aumenta o número de habitantes dos concellos, a importancia relativa do gasto en actuacións de protección e promoción social vaise reducindo. En canto á produción de bens públicos de carácter preferente, pódese ver como os concellos de menos de 5 000 habitantes destinan unha cantidade relativamente menor a esta área de gasto. Así mesmo, a medida que aumenta o número de habitantes do concello, a relevancia per cápita do gasto en actuacións de carácter económico vaise reducindo. Pola contra, a medida que aumenta o número de habitantes, o peso das actuacións de carácter xeral é menor. Finalmente, non parece encontrarse un padrón claro de comportamento da débeda pública en función da poboación do concello.

3.3. Análise desde a perspectiva dos ingresos

Unha vez feita a análise das preferencias dos concellos sobre os gastos en función do seu número de habitantes, cómpre realizar esta mesma análise desde a perspectiva dos ingresos. Para iso, a táboa 37 resume a clasificación dos ingresos municipais por capítulos. A suma dos capítulos I e II sería, para case todos os concellos, a presión fiscal que ten que afrontar a cidadanía, o que equivale á suma da recadación directa e indirecta. Polo que respecta á primeira, son fundamentalmente os ingresos procedentes do imposto de bens inmobles (IBI) e o imposto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), xa que a recadación do imposto sobre actividades económicas (IAE) é realmente escasa, polo nutrido grupo de exencións que se aplica. Os ingresos derivados do imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana (IIVTNU), ao tratarse dun imposto potestativo, tampouco resultan tan relevantes. Ademais, para os concellos de máis de 75 000 habitantes haberá que engadir certa participación na recadación do IRPF.

Polo que respecta á recadación indirecta, cómpre indicar a importancia relativa do imposto sobre construcións, instalacións e obras (ICIO), que aínda que sexa potestativo presenta unha maior incidencia recadadora que o IIVTNU, e para algúns concellos tamén hai que engadir a participación en certos impostos estatais. Finalmente, o capítulo III recolle os ingresos procedentes das taxas, prezos públicos, contribucións especiais, reintegros de exercicios anteriores, multas, recargas de constrinximento e xuros de demora. Sumando os ingresos dos capítulos I, II e III obtense a presión fiscal ampliada.

Para explicar os recursos que obteñen os concellos, tamén resultan relevantes as cantidades recollidas en capítulos anteriores —transferencias correntes que outras administracións públicas, sobre todo o Estado e a Xunta de Galicia, lle achegan ás arcas municipais para gastos correntes do municipio— e en capítulos posteriores —transferencias de capital que lles permiten aos concellos a realización de infraestruturas—. Polo tanto, a suma dos tres primeiros capítulos sería a capacidade fiscal propia dos concellos que recae directamente sobre a cidadanía e os capítulos de transferencias son fondos outorgados por outras administracións públicas.

Canto maior sexa o importe por habitante da presión fiscal e da presión fiscal ampliada, maiores exixencias fiscais para a cidadanía. Pola contra, canto maiores sexan os ingresos pola vía das transferencias, menor autonomía fiscal e maior dependencia económica doutras administracións públicas. O anterior non resulta insignificante, xa que estes ingresos están condicionados á xenerosidade doutras administracións, polo que estas partidas poden verse limitadas en caso de restricións orzamentarias, o que desde logo condiciona claramente a capacidade económica dos concellos máis pequenos.

CLASIFICACIÓN DOS INGRESOS MUNICIPAIS

Capítulo I: impostos directos. Inclúe o imposto de bens inmobles (IBI), o imposto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), o imposto sobre actividades económicas (IAE) e o imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana (IIVTNU). Nalgúns concellos tamén recolle certa participación nalgúns tributos directos recadados pola Administración xeral do Estado (IRPF).

Capítulo II: impostos indirectos. Inclúe o imposto sobre construcións, instalacións e obras (ICIO). Nalgúns concellos tamén recolle certa participación nalgúns tributos indirectos recadados pola Administración xeral de Estado (IVE, impostos especiais sobre o alcohol, tabaco e hidrocarburos).

Capítulo III: taxas, prezos públicos e outros ingresos, que inclúen os ingresos procedentes da recollida de residuos sólidos urbanos, o uso das instalacións deportivas municipais, vaos, ocupación do subsolo etc.

Capítulo IV: transferencias correntes. Ingresos de natureza non tributaria destinados a gastos correntes. Fan referencia aos ingresos que realizan outras administracións públicas para gastos correntes do municipio, por exemplo para financiar unha determinada actividade.

Capítulo V: ingresos patrimoniais, que inclúen, entre outros, os ingresos que cobra o concello polas súas contas bancarias, os arrendamentos de inmobles de titularidade municipal, os pagamentos de canons e os ingresos pola venda de solo.

Capítulo VI: alleamentos de investimentos reais, que son os ingresos pola venda de calquera elemento patrimonial de titularidade pública (por exemplo, a venda dun soar) ou as cantidades derivadas dos aproveitamentos que por normativa lle corresponda cobrar ao concello.

Capítulo VII: transferencias de capital. Inclúen os ingresos procedentes doutras administracións públicas ou de particulares, destinados a financiar investimentos e obras, por exemplo fondos da UE.

Capítulo VIII: activos financeiros, que son os ingresos procedentes do alleamento de débeda, accións e obrigacións, reintegro de préstamos, reintegro de fianzas e depósitos.

Capítulo IX: pasivos financeiros, que fan referencia á cifra de préstamos contratados polo concello para financiar os gastos para cada exercicio.

Táboa 37. Clasificación dos ingresos municipais

Fuente: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Os impostos directos implican unha maior recadación en termos absolutos e relativos en relación co resto de capítulos de ingresos nos concellos de maior número de habitantes, posto que as bases tributarias son maiores cando aumenta o número de residentes. Porén, son os municipios cunha poboación igual ou inferior aos 5 000 habitantes os que presentan unha maior recadación de impostos directos por habitante durante o período estudado (táboa 38). Por tanto, as exixencias fiscais resultan notablemente maiores nos concellos máis pequenos que naqueles cunha poboación entre 5 001 e 10 000 habitantes. Incluso son lixeiramente maiores respecto ás existentes en municipios de 10 001 a 20 000 habitantes. Así, considerando o dato para a liquidación de 2020, compróbase que nos concellos de ata 5 000 habitantes a repercusión por habitante é de 294 euros, moi por riba dos 270 euros dos concellos de 5 001 a 10 000, que é precisamente o tamaño dos concellos que se busca tras as fusións. Incluso a recadación por habitante nos concellos de ata 5 000 habitantes é superior á dos concellos de 10 001 a 20 000. A media da serie permite sinalar que a recadación por impostos directos nos concellos de menor tamaño é de 292 fronte aos 275 euros daqueles de entre 5 001 e 10 000 habitantes. Para o caso dos concellos de entre 5 001 e 8 000 habitantes, a recadación neste primeiro capítulo de ingresos é de 278 euros de media, por baixo da recadación para os concellos de ata 5 000 habitantes (táboa 39). A gráfica 16 resume os resultados.

En consecuencia, a recadación directa por habitante é relativamente maior cando se trata dun concello con reducida poboación. E todo isto tendo en conta que os tipos impositivos van aumentando lixeiramente a medida que aumenta o número de habitantes dos municipios e que a maior recadación por habitante se debe non só aos tipos, senón tamén ao maior valor dos bens sobre os que recaen os impostos sobre a propiedade. Así, canto máis urbano sexa o municipio, maior será o valor dos inmobles.

Para o caso dos municipios de menos de 5 000 habitantes, especialmente aqueles con 1 000 habitantes ou menos, a maior repercusión dos impostos directos non se debe aos tipos, senón á influencia de certas figuras impositivas; por exemplo, ten máis repercusión fiscal o IBI de natureza rústica e o IBI de características especiais, xa que nestes pequenos concellos pode haber un parque eólico ou unha presa que incremente a recadación (De Diego Gómez & Vaquero García, 2016).

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	275	300	299	294	292
De 5 001 a 10 000	264	298	270	270	275
De 10 001 a 20 000	279	295	291	290	289
Máis de 20 000	306	315	305	304	307
Total Galicia	275	300	293	290	290

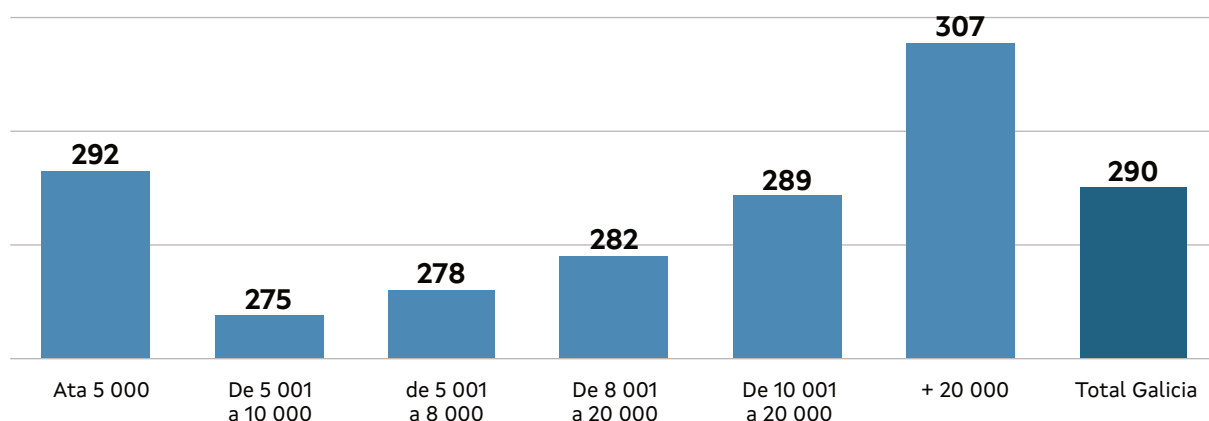
Táboa 38. Recadación por habitante en impostos directos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	275	300	299	294	292
De 5 001 a 8 000	267	302	273	272	278
De 8 001 a 20 000	271	292	282	283	282
Máis de 20 000	306	315	305	304	307
Total Galicia	275	300	293	290	290

Táboa 39. Recadación por habitante en impostos directos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 16. Resumo dos resultados da recadación por habitante en impostos directos segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Polo que respecta á recadación por habitante no capítulo de impostos indirectos (táboa 40) de novo compróbase unha maior recadación nos concellos máis pequenos (18 euros de media) que nos de 5 001 a 10 000 habitantes (12 euros) e nos de 10 001 a 20 000 habitantes (11 euros). Un resultado similar obtense a partir da táboa 41. A gráfica 17 resume os indicadores obtidos.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	13	22	26	12	18
De 5 001 a 10 000	10	12	14	12	12
De 10 001 a 20 000	9	15	11	9	11
Máis de 20 000	15	16	21	19	18
Total Galicia	12	19	22	12	16

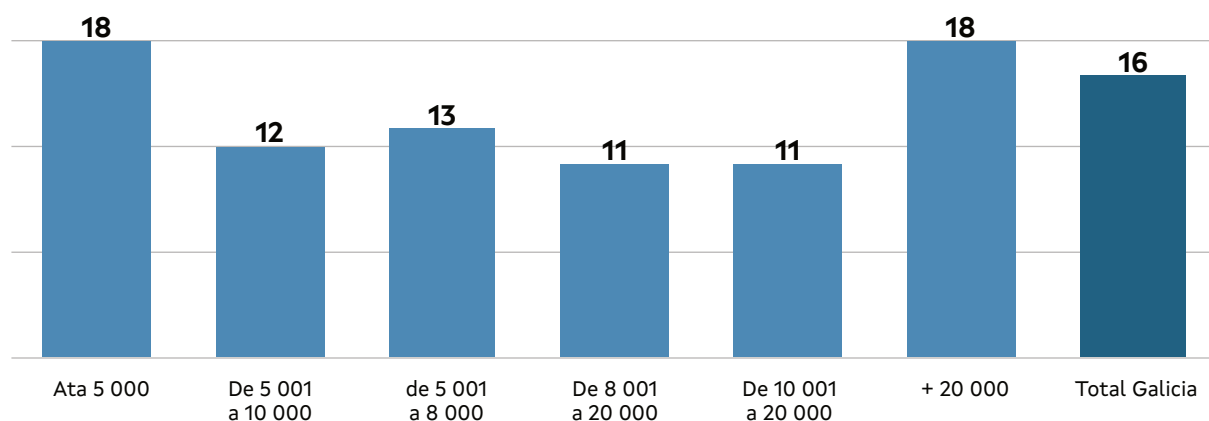
Táboa 40. Recadación por habitante en impostos indirectos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	13	22	26	12	18
De 5 001 a 8 000	11	14	16	12	12
De 8 001 a 20 000	8	13	10	11	11
Máis de 20 000	15	16	21	19	18
Total Galicia	12	19	22	12	16

Táboa 41. Recadación por habitante en impostos indirectos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 17. Resumo dos resultados da recadación por habitante en impostos indirectos segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Polo que respecta á recadación das taxas e prezos públicos por habitante (táboa 42) compróbase como vai aumentando a medida que se incrementa a poboación, aínda que a diferenza entre os concellos de ata 5 000 habitantes e os de 5 001 a 10 000 é mínima (124 euros fronte a 123 en 2020, e 129 fronte a 132 de media).

Neste punto débese indicar que cantos máis usuarios, maior recadación para o concello, o que indica que é normal que os concellos de maior número de habitantes recaden máis por esta vía, non por cobrar cantidades maiores, senón por ter maior poboación. Polo tanto, o resultado non ten que responder aos tipos, senón á expansión das bases tributarias (De Diego Gómez & Vaquero García, 2016). A táboa 43 reproduce o mesmo resultado para o escenario II, no que se obteñen as mesmas conclusións. A gráfica 18 resume os valores obtidos.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	126	134	132	124	129
De 5 001 a 10 000	129	138	136	123	132
De 10 001 a 20 000	137	150	146	129	141
Máis de 20 000	160	160	165	142	157
Total Galicia	130	139	137	126	133

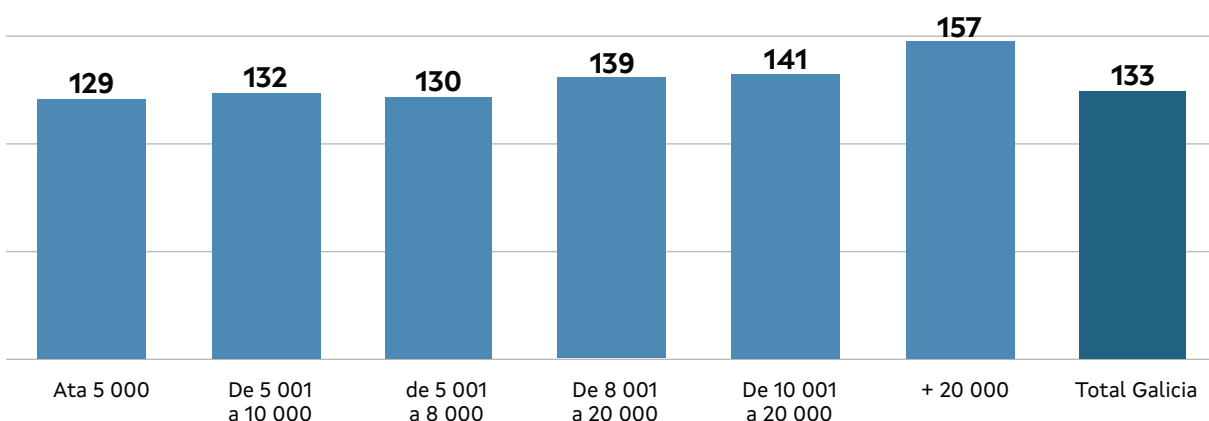
Táboa 42. Recadación por habitante en taxas e outros ingresos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	126	134	132	124	129
De 5 001 a 8 000	127	136	135	122	130
De 8 001 a 20 000	137	147	144	129	139
Máis de 20 000	160	160	165	142	157
Total Galicia	130	139	137	126	133

Táboa 43. Recadación por habitante en taxas e outros ingresos segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 18. Resumo dos resultados da recadación por habitante en taxas e outros ingresos segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

A táboa 44 recolle o total da presión fiscal por habitante (suma dos capítulos I e II do orzamento de ingresos) segundo o tamaño municipal e mostra como resulta maior nos municipios de menos de 5 000 habitantes que nos de 5 001 a 10 000 e de 10 000 a 20 000. A táboa 45 realiza o mesmo exercicio para o escenario II.

Considerando os primeiros resultados, compróbase que a poboación dos concellos menos poboados debe pagar máis para recibir menos servizos que nos concellos de maior número de habitantes. En concreto, a presión fiscal media nos concellos máis pequenos é de 310 euros por habitante, fronte aos 288 nos concellos de 5 001 a 10 000 habitantes e, incluso, os 300 euros daqueles concellos de 10 000 a 20 000 habitantes. Por tanto, os residentes nos concellos de menor tamaño están pagando, de media, 22 euros máis por habitante. Aínda por riba, os seus concellos non están obrigados a prestar os servizos de parque público, biblioteca pública e tratamento de residuos. Por tanto, estase a pagar máis por recibir menos servizos (e posiblemente de menor calidade). Tamén se pode indicar que, fronte aos 15 euros por habitante adicional que soportan os residentes nos municipios de máis de 20 000 habitantes, esta poboación, ademais de recibir os servizos enumerados previamente, recibe tamén os servizos adicionais proporcionados polos seus concellos⁷⁰. Considerando o último ano con datos dispoñibles, a poboación nos concellos de ata 5 000 habitantes soporta unha presión fiscal de 306 euros, fronte aos 283 dos de 5 001 a 10 000 habitantes, que é a mesma que se aplica nos concellos de entre 5 001 a 8 000 habitantes. A gráfica 19 permite comparar estes resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	287	322	325	306	310
De 5 001 a 10 000	274	310	284	283	288
De 10 001 a 20 000	287	311	303	299	300
Máis de 20 000	320	331	327	322	325
Total Galicia	287	320	315	302	306

Táboa 44. Presión fiscal por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

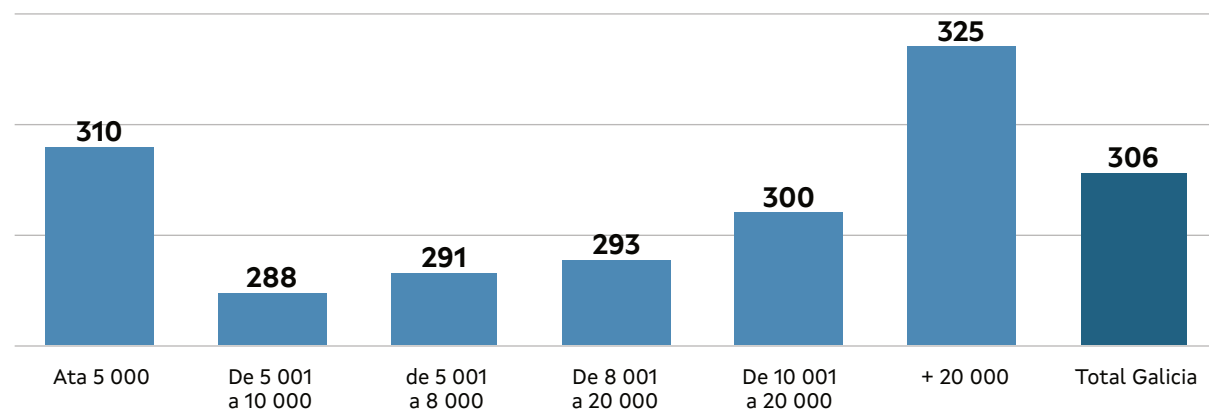
Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

⁷⁰ Cómpre recordar que nos municipios con poboación superior aos 20 000 e inferior aos 50 000 habitantes se prestarán, ademais, servizos de protección civil, avaliación e información de situacións de necesidade social, atención inmediata a persoas en situación de risco de exclusión social, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	287	322	325	306	310
De 5 001 a 8 000	278	316	289	283	291
De 8 001 a 20 000	279	306	292	294	293
Máis de 20 000	320	331	327	322	325
Total Galicia	287	320	315	302	306

Táboa 45. Presión fiscal por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 19. Resumo dos resultados para presión fiscal por habitante segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

A táboa 46 recolle o valor do indicador de presión fiscal ampliada (suma dos capítulos I, II e III) por habitante. Os concellos de ata 5 000 habitantes recollen, de media, unha recadación de 439 euros, fronte aos 419 euros do grupo de 5 001 a 10 000 ou os 422 do grupo de 5 001 a 8 000 (táboa 47). Considerando o último dato dispoñible, a presión fiscal ampliada para os concellos de ata 5 000 habitantes sería de 430 euros, fronte aos 406 e 405 euros dos concellos de entre 5 001 e 10 000 habitantes e de 5 001 a 8 000 habitantes, respectivamente. A gráfica 20 resume os resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	413	457	457	430	439
De 5 001 a 10 000	403	448	420	406	419
De 10 001 a 20 000	425	460	449	429	441
Máis de 20 000	481	491	491	464	482
Total Galicia	417	458	451	428	439

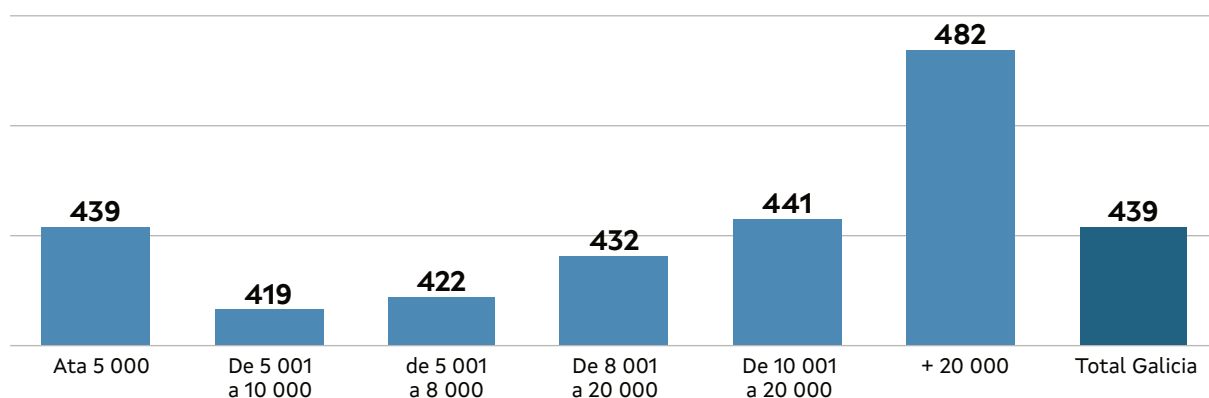
Táboa 46. Presión fiscal ampliada por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	413	457	457	430	439
De 5 001 a 8 000	405	452	424	405	422
De 8 001 a 20 000	415	453	436	423	432
Máis de 20 000	481	491	491	464	482
Total Galicia	417	458	451	428	439

Táboa 47. Presión fiscal ampliada por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 20. Resumo dos resultados de presión fiscal ampliada por habitante segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

En ocasións, para coñecer como lle afectan os impostos á cidadanía, emprégase o indicador de esforzo fiscal, que trata de reflectir mellor a incidencia do nivel de imposto. Como xa se viu, o indicador de presión fiscal calcúlase como a porcentaxe da recadación fiscal obtida por un concello entre o número de habitantes (presión fiscal per cápita) —aínda que tamén pode calcularse como a recadación obtida entre o PIB—, mentres que o esforzo fiscal sería a presión fiscal entre o PIB per cápita.

A táboa 48 e a táboa 49 recollen a presión fiscal ampliada respecto ao PIB. A gráfica 21 realiza a comparativa. A táboa 50 e a táboa 51 recollen o esforzo fiscal. A gráfica 22 resume os resultados. Como se pode comprobar, a presión fiscal respecto ao PIB nos concellos de ata 5 000 habitantes é, de media, de 2,35 euros, fronte á media total de Galicia, de 2,27. A medida que aumenta a poboación, a presión fiscal vaise reducindo, en boa medida polo incremento da renda deses concellos. En canto ao esforzo fiscal ampliado respecto ao PIB, o resultado é similar. Son os concellos con menos poboación os que exigen aos seus habitantes un maior esforzo tributario. Estes resultados danse tanto para o escenario I como o II.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	2,33	2,41	2,41	2,26	2,35
De 5 001 a 10 000	2,24	2,18	2,05	1,97	2,11
De 10 001 a 20 000	2,35	2,27	2,20	2,22	2,26
Máis de 20 000	2,19	2,11	2,11	1,90	2,08
Total Galicia	2,31	2,32	2,29	2,17	2,27

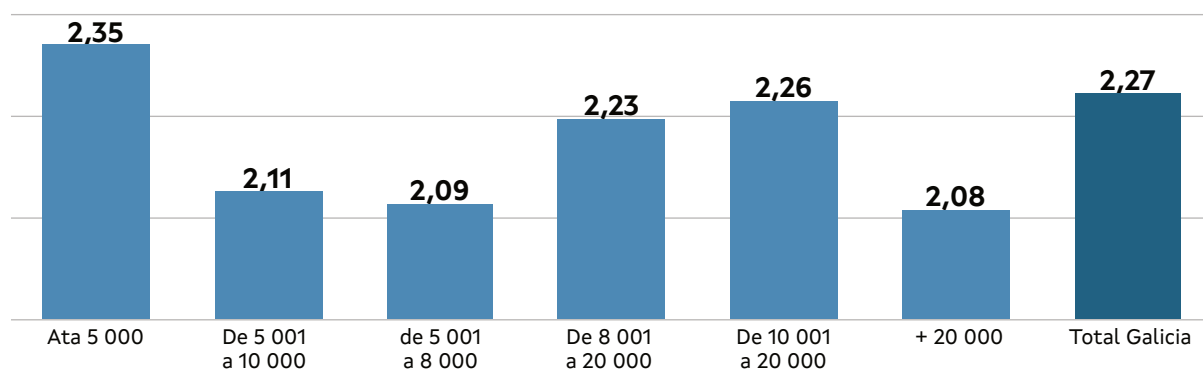
Táboa 48. Presión fiscal ampliada respecto ao PIB segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	2,33	2,41	2,41	2,26	2,35
De 5 001 a 8 000	2,25	2,16	2,03	1,94	2,09
De 8 001 a 20 000	2,32	2,26	2,17	2,18	2,23
Máis de 20 000	2,19	2,11	2,11	1,90	2,08
Total Galicia	2,31	2,32	2,29	2,17	2,27

Táboa 49. Presión fiscal ampliada respecto ao PIB segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 21. Resumo dos resultados de presión fiscal ampliada respecto ao PIB segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	0,0131	0,0127	0,0127	0,0119	0,0126
De 5 001 a 10 000	0,0125	0,0106	0,0100	0,0095	0,0107
De 10 001 a 20 000	0,0130	0,0112	0,0108	0,0115	0,0116
Máis de 20 000	0,0099	0,0091	0,0091	0,0078	0,0090
Total Galicia	0,0127	0,0118	0,0116	0,0110	0,0118

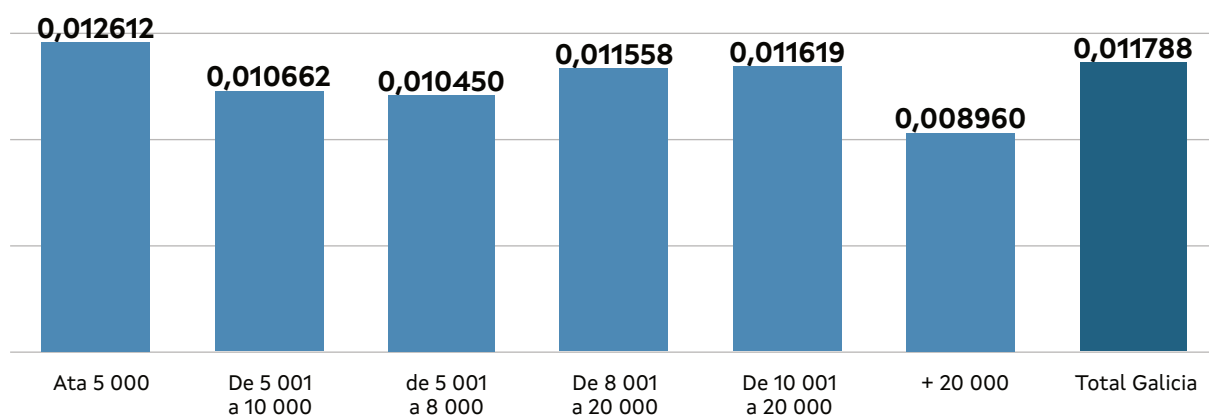
Táboa 50. Esfuerzo fiscal segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	0,01314	0,01268	0,01269	0,01194	0,01261
De 5 001 a 8 000	0,01246	0,01035	0,00970	0,00928	0,01045
De 8 001 a 20 000	0,01293	0,01125	0,01084	0,01121	0,01156
Máis de 20 000	0,00994	0,00906	0,00905	0,00779	0,00896
Total Galicia	0,01273	0,01179	0,01162	0,01101	0,01179

Táboa 51. Esfuerzo fiscal segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 22. Resumo dos resultados de esforzo fiscal segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Polo que respecta ás transferencias correntes por habitante (táboa 52), o menor número de habitantes condiciona claramente os resultados, posto que canta menos poboación, máis colaboración económica do resto de administracións públicas se precisa, debido á falta de autonomía financeira dos concellos con menor poboación. Isto tradúcese nunha dependencia clara e nunha falta de corresponsabilidade fiscal a medida que se reduce o número de habitantes nun concello.

Considerando 2020, os concellos de menos de 5 000 habitantes reciben 618 euros por residente, fronte aos 412 euros dos concellos de 5 001 a 10 000 habitantes e os 309 euros dos concellos con máis de 20 000 habitantes. Considerando a media da serie, compróbase que os concellos de ata 5 000 habitantes perciben 572 euros de transferencias correntes por habitante, fronte aos 389 dos concellos de 5 001 a 10 000 habitantes. Para o caso dos concellos de 5 001 a 8 000 habitantes, a contía percibida por este concepto sería de 404 euros de media e de 422 euros en 2020 (táboa 53). A gráfica 23 resume estes resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	519	563	587	618	572
De 5 001 a 10 000	367	384	393	412	389
De 10 001 a 20 000	302	302	321	341	317
Máis de 20 000	290	304	307	309	303
Total Galicia	452	482	502	527	491

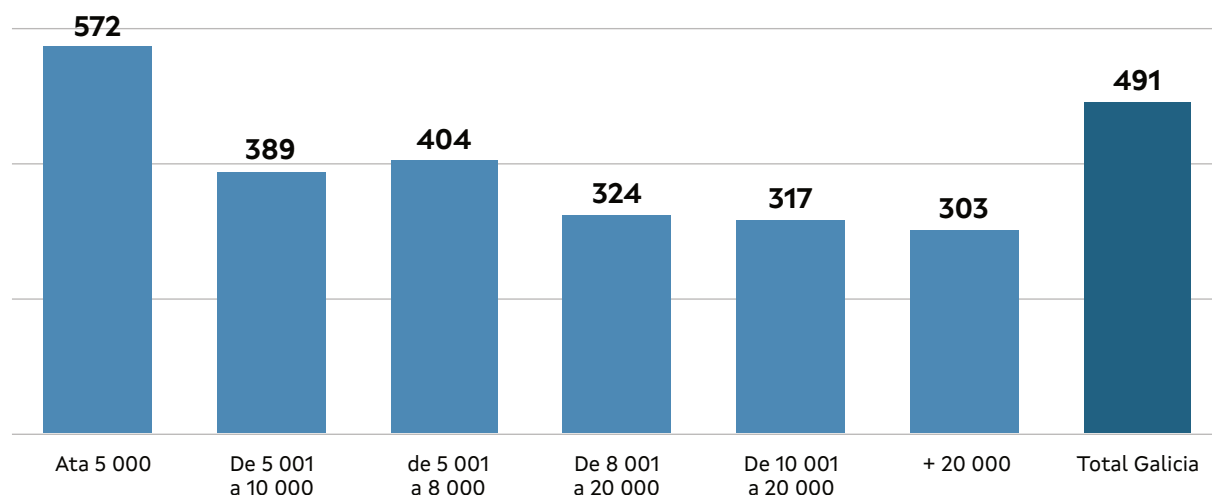
Táboa 52. Ingresos por habitante en transferencias correntes segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	519	563	587	618	572
De 5 001 a 8 000	380	402	410	422	404
De 8 001 a 20 000	310	309	327	350	324
Máis de 20 000	290	304	307	309	303
Total Galicia	452	482	502	527	491

Táboa 53. Ingresos por habitante en transferencias correntes segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 23. Resumen dos resultados de ingresos por habitante en transferencias correntes segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Algo similar sucede coas transferencias de capital por habitante (táboa 54). Se miramos os datos de 2020, os concellos de menos de 5 000 habitantes reciben 185 euros per cápita, fronte aos 38 euros dos concellos de máis de 20 000 habitantes e os 80 euros dos concellos de entre 5 001 e 10 000 habitantes. Considerando a media dos catro anos analizados, os concellos de ata 5 000 habitantes reciben 195 euros, 2,5 veces máis que os concellos que teñen entre 5 001 e 10 000 habitantes. Para os concellos de 5 001 a 8 000 habitantes reproducíase este resultado, ao recibir 87 euros en 2020 e 81 euros de media (táboa 55). A gráfica 24 resume este indicador segundo o número de habitantes do concello.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	179	185	229	185	195
De 5 001 a 10 000	71	68	89	80	77
De 10 001 a 20 000	51	48	65	58	55
Máis de 20 000	30	36	31	38	34
Total Galicia	135	137	170	141	146

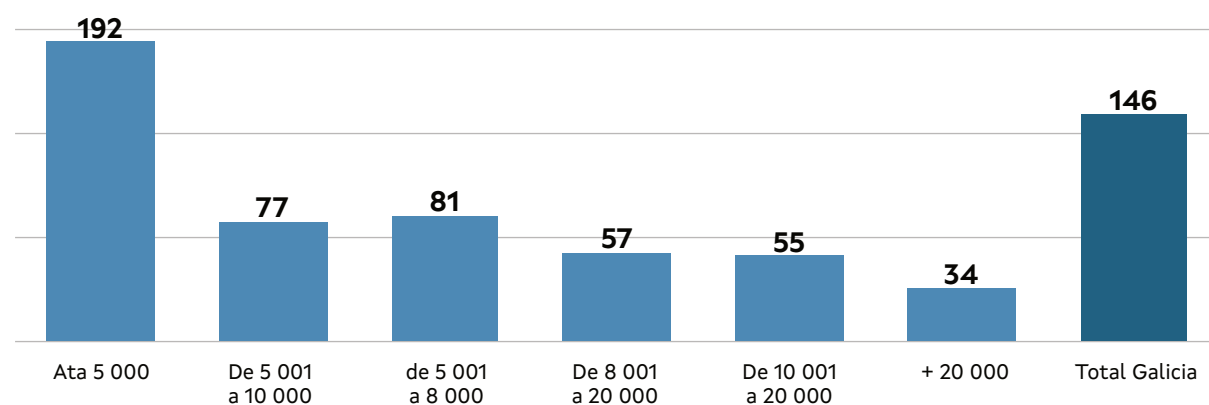
Táboa 54. Ingresos por transferencias de capital por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	179	185	229	185	195
De 5 001 a 8 000	76	70	92	87	81
De 8 001 a 20 000	52	51	69	57	57
Máis de 20 000	30	36	31	38	34
Total Galicia	135	137	170	141	146

Táboa 55. Ingresos por transferencias de capital por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 24. Resumo dos resultados para ingresos por transferencias de capital por habitante segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Finalmente, a táboa 56 recolle a totalidade dos ingresos non financeiros por habitante (capítulos I ao VII). Nela pódese comprobar que o monto total per cápita resulta notablemente maior para os concellos con menor número de habitantes. Se consideramos a media, os concellos con menor poboación teñen uns ingresos non financeiros de 1 212 euros por habitante, fronte aos 890 euros daqueles concellos de entre 5 001 e 10 000 habitantes e os 912 euros per cápita se se trata de concellos de entre 5 001 e 8 000 habitantes (táboa 57). Para o último ano dispoñible, os concellos de ata 5 000 habitantes perciben 1 239 euros; os de 5 001 a 10 000 reciben 904 euros, e os de 5 001 a 8 000 reciben 921 euros.

Este resultado debe novamente relacionarse coas competencias que ten que desenvolver o concello no seu territorio. Cómpre recordar que os municipios cunha poboación superior aos 5 000 habitantes deben cubrir, ademais dos servizos obrigatorios que se prestan en todos os concellos, os de parques públicos, biblioteca pública e tratamento de residuos. Os municipios de máis de 20 000 habitantes, pola súa banda, deben satisfacer, ademais do anterior, as prestacións dos servizos de protección civil, avaliación e información de situacións de necesidade social, atención inmediata a persoas en

situación de risco ou exclusión social, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público. No caso dos concellos de máis de 50 000 habitantes hai que engadir tamén os servizos de transporte colectivo urbano de viaxeiros e medio ambiente urbano. A gráfica 25 resume os resultados.

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	1 118	1 209	1 280	1 239	1 212
De 5 001 a 10 000	844	906	906	904	890
De 10 001 a 20 000	785	815	843	832	819
Máis de 20 000	810	842	834	820	826
Total Galicia	1 011	1 084	1 130	1 102	1 081

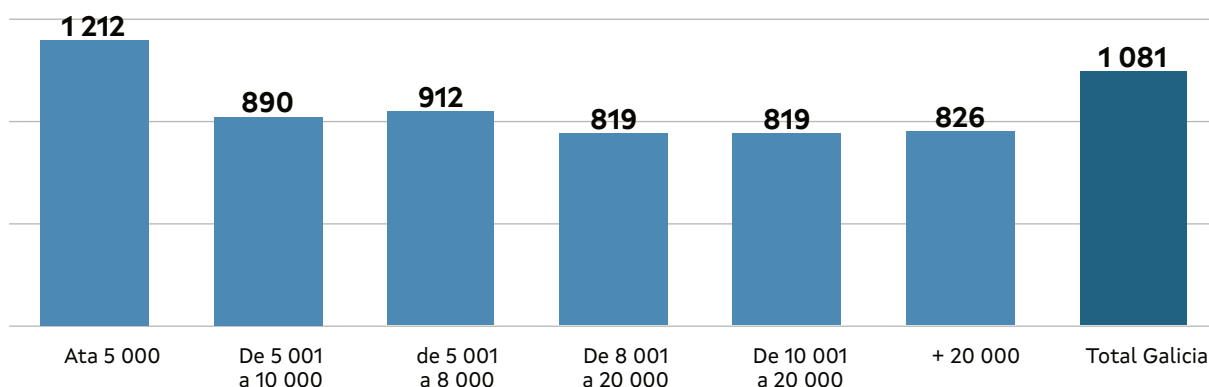
Táboa 56. Ingresos non financeiros por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario I)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

	2017	2018	2019	2020	MEDIA
Ata 5 000	1 118	1 211	1 280	1 239	1 212
De 5 001 a 8 000	865	931	931	921	912
De 8 001 a 20 000	784	817	838	835	819
Máis de 20 000	810	842	834	820	826
Total Galicia	1 011	1 084	1 130	1 102	1 081

Táboa 57. Ingresos non financeiros por habitante segundo o tamaño municipal, 2017-2020 (escenario II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)



Gráfica 25. Resumo dos resultados para ingresos non financeiros por habitante segundo o tamaño municipal, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

3.4. Resumo de resultados

En resumo, obtéñense interesantes resultados en relación co tamaño municipal, tanto en relación aos gastos como aos ingresos. Canto menor é o número de habitantes máis recursos son necesarios para prestar un número máis reducido de servizos. Por tanto, canta menos poboación teña o concello, máis recursos deberán achegarse para sufragar, sobre todo, os gastos de persoal e servizos xerais. Canta menos poboación ten un concello, máis recursos por habitante se necesitan para prestar os servizos básicos.

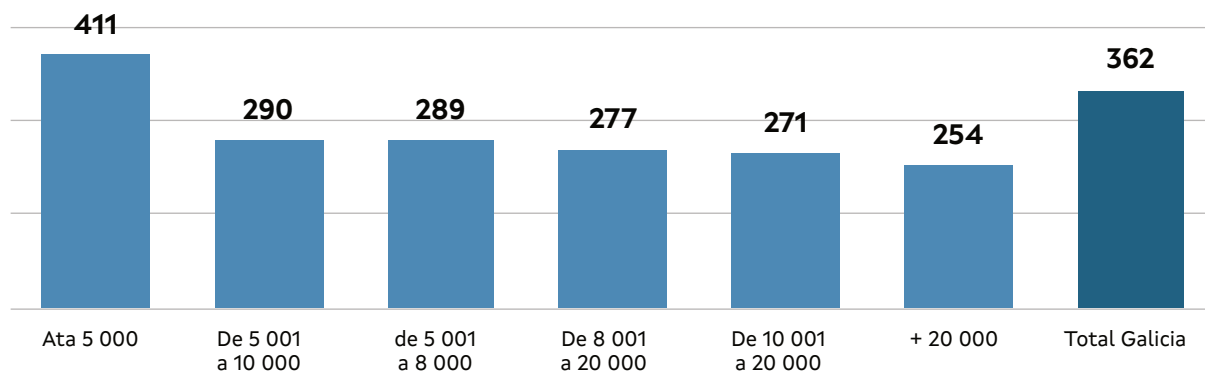
Do mesmo xeito, canto menor número de habitantes teña un concello, menos se poderá dedicar a servizos de carácter preferente. Desta forma, os custos unitarios na prestación dos servizos públicos iranse incrementando a medida que se reduce o número de habitantes. Finalmente, os gastos xerais —sobre todos os de natureza corrente e de funcionamento— increméntanse a medida que se reduce o número de habitantes.

Pola contra, a medida que aumenta o número de habitantes do municipio, o custo medio do servizo por habitante redúcese, facendo evidente a existencia de rendementos crecentes a escala a nivel municipal, polo que é recomendable que os municipios teñan un certo número de habitantes. Por este motivo o tamaño mínimo dos concellos galegos nunca debería ser inferior aos 5 000 habitantes. Este mesmo argumento poderíase empregar para a presión fiscal per cápita, que é maior nos concellos de menor tamaño, ou para a relevancia das transferencias correntes e de capital recibidas, que resultan maiores por habitante naqueles concellos con menor poboación, o que indica unha clara dependencia financeira doutras administracións públicas e unha falta de autonomía fiscal a medida que se reduce a poboación do concello.

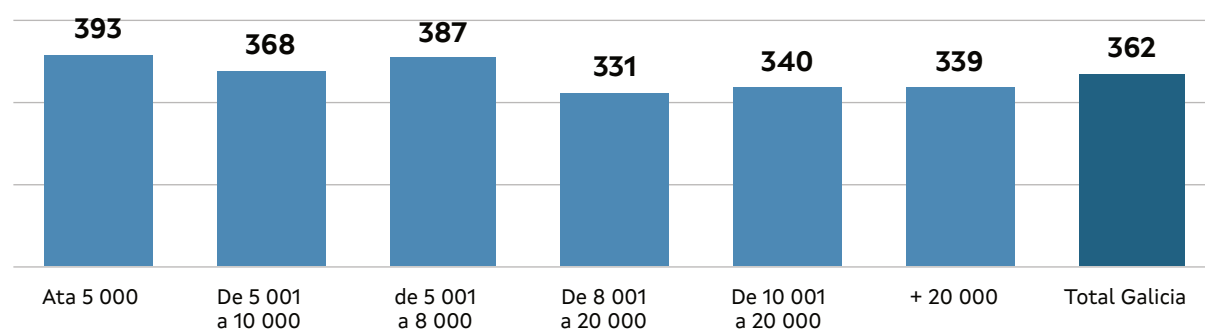
En consecuencia, os datos mostran como, tras un eventual proceso de agregación, a cidadanía do novo concello realizaría unha achega per cápita inferior á que realizaba ata o momento, pero recibiría unha maior e mellor prestación de servizos, o que lles permitiría a estas institucións poñer ao servizo dos cidadáns uns servizos que garantirían a atención eficaz e eficiente das súas necesidades.

Con todo, os resultados obtidos neste exercicio comparado poden deberse, ademais de ao número de habitantes, ás deseconomías de densidade, como consecuencia da menor densidade de poboación dos municipios máis pequenos. Canto menor sexa a densidade de poboación, máis aumenta o custo do servizo por habitante, xa que existirán moitos núcleos de poboación e a poboación estará moi espallada. O anterior afecta sobre todo os servizos mínimos que implican a extensión de infraestruturas de redes (sumidoiros, auga, pavimentación das rúas) ou o desprazamento das unidades encargadas de subministrar o servizo ao usuario (recollida de lixo, servizos sociais etc.). A modo de resumo, as gráficas 26 a 31 permiten sinalar as diferenzas entre a media de gastos e de ingresos por habitante segundo o tamaño dos concellos.

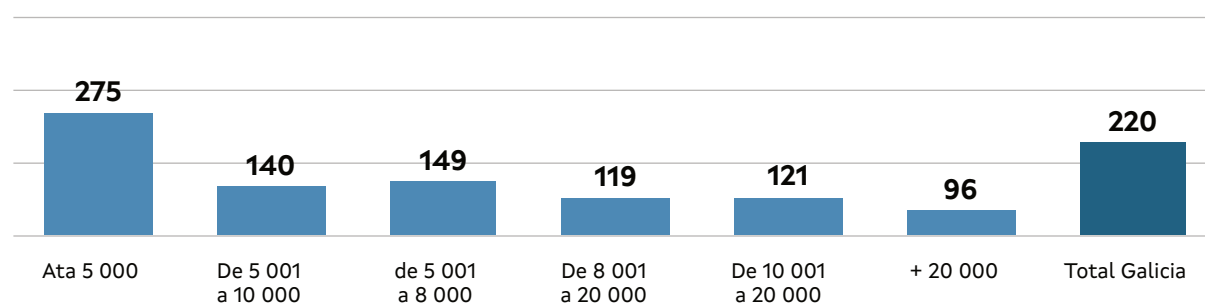
GASTOS EN PERSONAL



GASTOS EN BEN CORRENTES



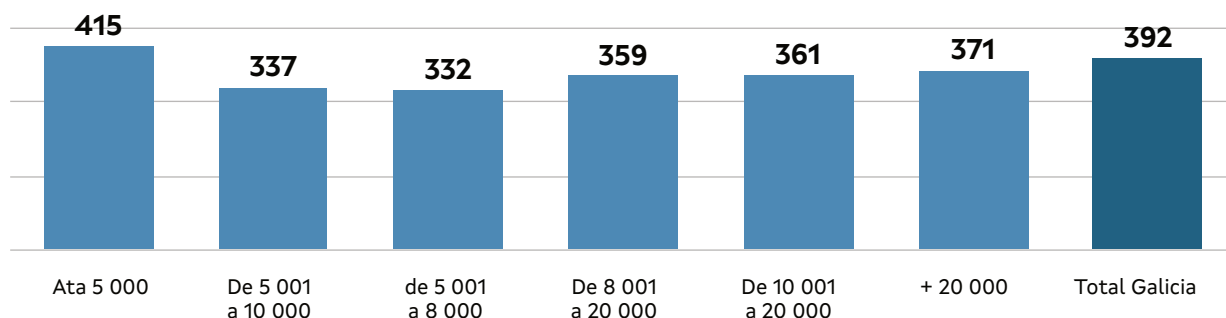
GASTOS EN INVERSIONES REAIS



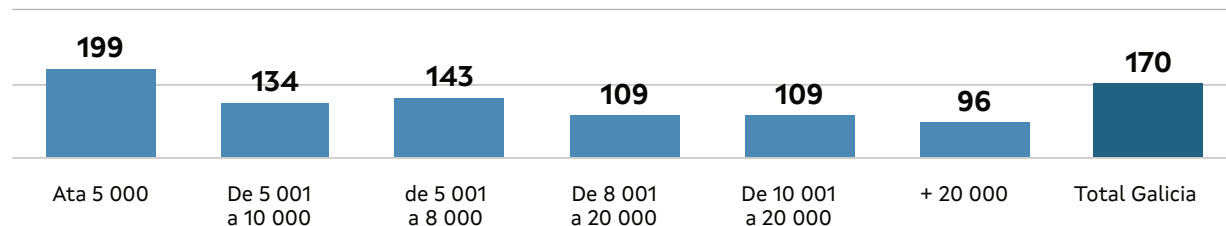
Gráfica 26. Comparativa de gastos por habitante segundo o tamaño municipal I: gastos de persoal, en bens correntes e servizos e investimentos reais, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

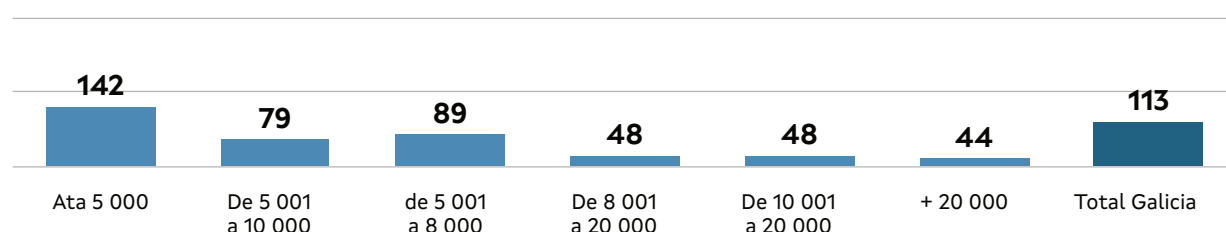
SERVIZOS PÚBLICOS BÁSICOS



ACTUACIÓN DE PROTECCIÓN E PROMOCIÓN SOCIAL



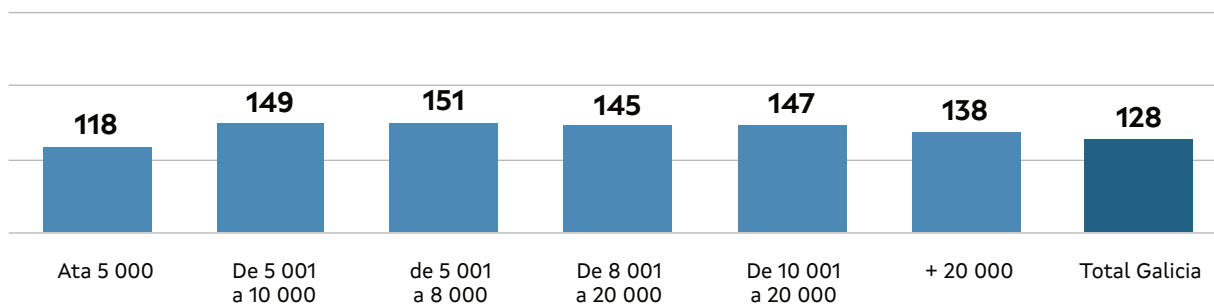
ACTUACIÓN DE CARÁCTER ECONÓMICO



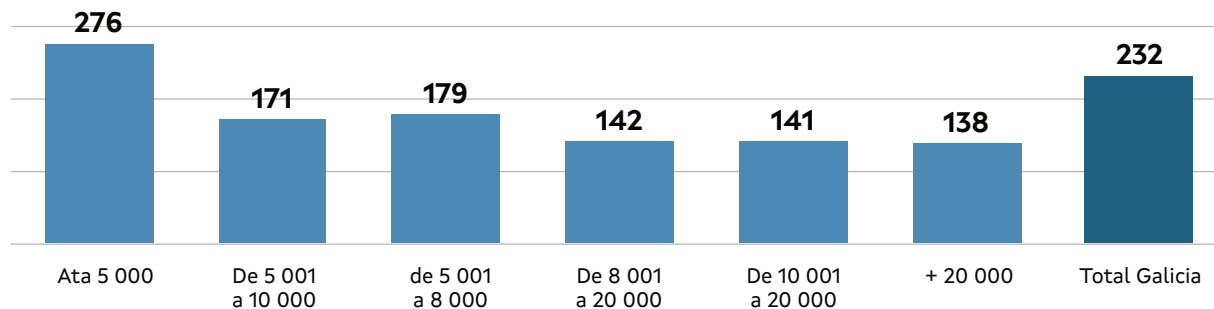
Gráfica 27. Comparativa de gastos por habitante segundo o tamaño municipal II: servizos públicos básicos, actuación de protección e promoción social e de carácter económico, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (various anos)

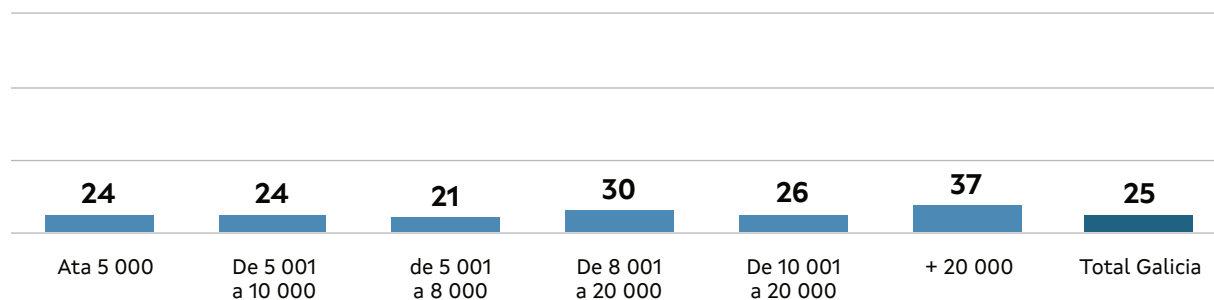
PRODUCCIÓN DE BENS PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE



ACTUACIÓNS DE CARÁCTER XERAL



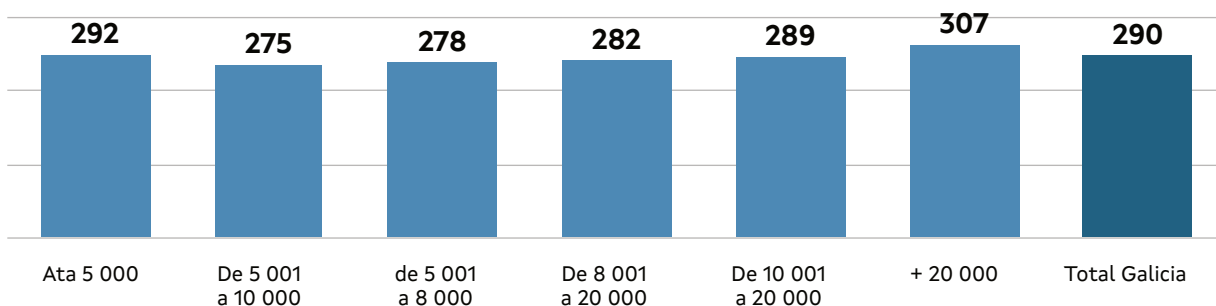
DÉBEDA PÚBLICA



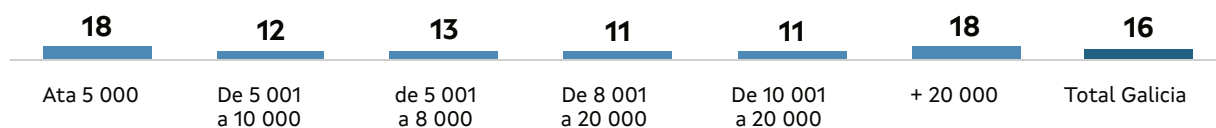
Gráfica 28. Comparativa de gastos por habitante segundo o tamaño municipal III: produción de bens públicos de carácter preferente, actuacións de carácter xeral e débeda pública, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

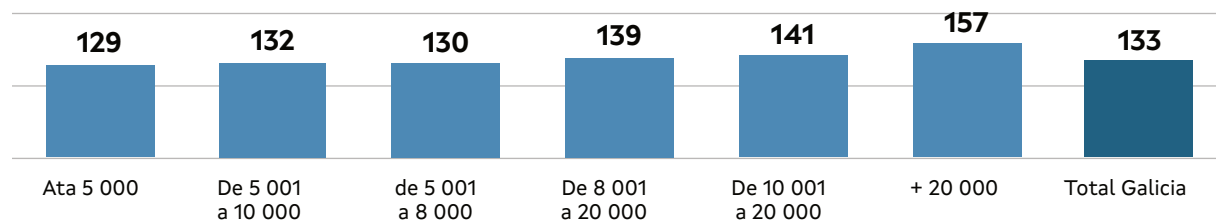
IMPOSTOS DIRECTOS



IMPOSTOS INDIRECTOS



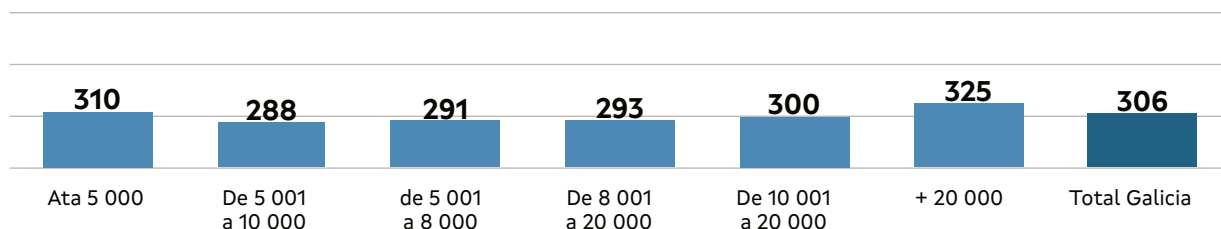
TAXAS E OUTROS INGRESOS



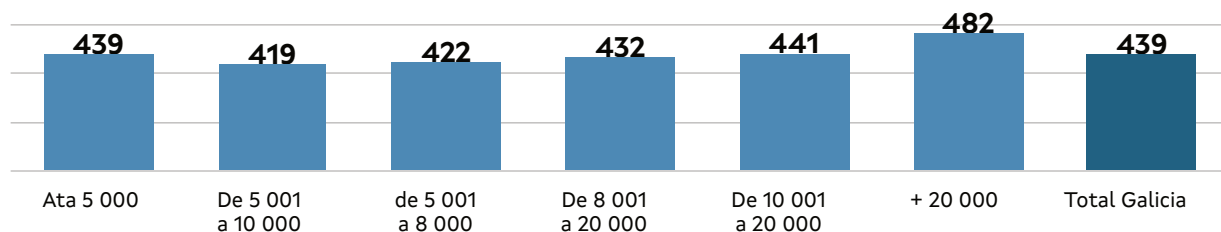
Gráfica 29. Comparativa de ingresos por habitante segundo o tamaño municipal I: impostos directos, indirectos e taxas e outros ingresos, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (various anos)

PRESIÓN FISCAL



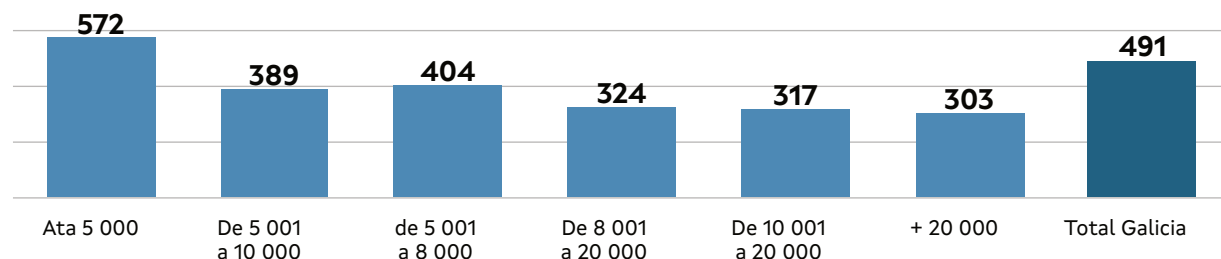
PRESIÓN FISCAL AMPLIADA



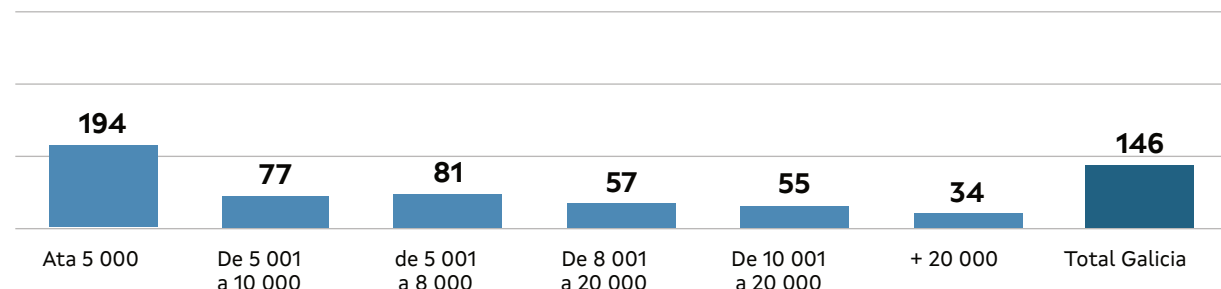
Gráfica 30. Comparativa de ingresos por habitante segundo o tamaño municipal II: presión fiscal e presión fiscal ampliada, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

TRANSFERENCIAS CORRENTES



TRANSFERENCIAS DE CAPITAL



Gráfica 31. Comparativa de ingresos por habitante segundo o tamaño municipal III: transferencias corrientes e de capital, media (escenarios I e II)

Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (varios anos)

Os procesos de fusións municipais presentan unha serie de vantaxes, pero é preciso volver poñelas en valor. En primeiro lugar, as fusións municipais, grazas ao incremento de poboación do novo concello, garanten unha maior achega de tributos do Estado, tanto no que respecta ao incremento do coeficiente relativo á poboación de dereito de cada municipio (75 % do fondo repartido) como ao aumento do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función do municipio nun 0,10. Ademais, estaría a participación do 25 % restante en función do esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria en función do concello que presente un maior valor con anterioridade á fusión.

Tamén é preciso volver sinalar a salvagarda que representa que o financiamento mínimo do novo concello sexa a suma dos financiamentos mínimos que tivese cada concello antes da fusión; a non necesidade de prestar novos servizos mínimos engadidos aos previstos polo seu incremento de poboación, e a preferencia nos plans de cooperación local, subvencións e convenios. Ademais, en Galicia cómpre indicar que os novos concellos fusionados participan no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local.

Tamén existen outros beneficios como a redución eficiente do cadro de persoal do concello, que non só afecta os habilitados nacionais e os cargos políticos, senón que implica cambios en todos os servizos, especialmente en medio ambiente, cultura, deportes, brigadas de obras, servizos de axuda no fogar etc. Ademais, cómpre sinalar que a través das fusións se acadaría unha mellora na xestión dos servizos públicos municipais, aproveitando as infraestruturas xa existentes dos entes fusionados e as fórmulas de xestión ou experiencias compartidas.

4. ALTERNATIVAS AOS PROCESOS DE FUSIÓN DESDE A PERSPECTIVA ECONÓMICA

4.1. Valoracións iniciais

Como xa se indicou, as fusións de municipios non sempre tiveron éxito na UE, posto que a voluntariedade de moitos destes procesos non permitiu aplicar unha reordenación axeitada da planta municipal. Tamén se sinalou que en non poucas ocasións estas reticencias teñen unha orixe complexa e non sempre son racionais. Cando existe unha forte resistencia ás fusións, óptase por outras actuacións como a creación de estruturas de cooperación intermunicipal, algo que se deu con maior frecuencia en Francia. En España, a pesar de contar con certas experiencias, os resultados foron moito máis discretos.

Esta colaboración local pode darse en varios niveis, ben de forma flexible ou integrada (Cadaval Sampedro & Caramés Viéitez, 2008). Dentro do primeiro grupo pódense sinalar:

- A execución dunha tarefa relevante dunha comunidade a outra.
.....
- A creación dun organismo de xestión dun servizo común para varios municipios.
.....
- O establecemento dun contrato para que unha entidade poida utilizar unhas infraestruturas doutra.
.....

As do segundo grupo buscan combinar a dimensión política tradicional co tamaño económico óptimo e poden establecerse a partir da forma de coordinación ou asociación. A continuación analízanse, desde a perspectiva económica, as principais alternativas aos procesos de fusións.

4.2. As mancomunidades de municipios

As mancomunidades de municipios son asociacións voluntarias de concellos para o desenvolvemento e xestión de obras, servizos e outros fins propios, sen que sexa necesario que pertenczan a unha mesma provincia nin que exista entre eles unha continuidade territorial. Por este motivo, o seu grao de compromiso é moito menor que no caso das fusións de concellos.

As mancomunidades de municipios están reguladas na LRBRL, que recoñece no seu artigo 44 este dereito dos municipios. Estas institucións terán personalidade e capacidade xurídica para o cumprimento dos seus fins específicos e rexeranse polos seus propios estatutos, que regularán o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto de competencia, os órganos de goberno, os recursos, o prazo de duración e aquelas outras cuestións necesarias para o seu funcionamento, pero sempre garantindo a axeitada representación dos concellos mancomunados (Ferreira Fernández, 2007).

O carácter de asociación voluntaria significa que os seus ingresos son o resultado das achegas realizadas por cada un dos membros da mancomunidade, sen que o anterior exclúa a obtención de financiamento complementario por parte doutras administracións públicas mediante convenios de colaboración ou convenios para o desenvolvemento de determinados programas. Esta é unha práctica habitual en Galicia, xa que a Xunta de Galicia vén financiando o funcionamento deste tipo de asociacións.

A mancomunidade é a fórmula asociativa con maior tradición en España, aínda que a súa configuración foi cambiando co tempo (Ferreira Fernández, 2007). Sen dúbida, a imposibilidade de desenvolver un proceso de reordenación e racionalización do espazo supramunicipal, ademais das dificultades para o desenvolvemento de políticas de fusión municipal que limiten a excesiva fragmentación municipal, fixo das mancomunidades intermunicipais unha receita moi socorrida.

Algunhas das actuacións desenvolvidas polas mancomunidades de municipios son:

- Posta en funcionamento dun parque de maquinaria mancomunado, en colaboración coas deputacións.
.....
- Proxectos para a promoción e o desenvolvemento económico: turismo, promoción económica, escolas obradoiro, servizo de asesoramento a emprendedores, plans de formación nas empresas, etc.
.....
- Transporte colectivo.
.....
- Plans para o tratamento conxunto dos residuos sólidos urbanos e para a ordenación integral dos servizos de abastecemento de augas, servizos de bombeiros, etc.
.....
- Prestación de servizos técnicos aos concellos mancomunados: urbanismo, facenda, recadación tributaria, etc.
.....

Os fins máis frecuentes das mancomunidades en Galicia son a recollida e tratamento dos residuos sólidos urbanos, a prevención e extinción de incendios, o fomento do turismo e as actividades culturais. O número de mancomunidades en España pasou das 165 (en 1978) ás 953 (en 2019), segundo a información publicada polo Rexistro de Entidades Locais do Ministerio de Asuntos Económicos e Transformación Dixital⁷¹. Delas, 38 están en Galicia, cifra que inclúe máis do 70 % dos concellos. Sen dúbida o importante aumento dos servizos que lles corresponde prestar aos municipios, así como un decidido apoio autonómico a este tipo de asociación son o motivo deste resultado. Con todo, este éxito debe ser matizado, posto que a realidade das mancomunidades se atopa moi separada deste aparente éxito. Un número importante das mancomunidades creadas teñen unha actividade moi limitada ou incluso nula e a afectación das mancomunidades por poboación resulta moi dispar por provincias: en Lugo, só un terzo; en Ourense, a metade e na Coruña e en Pontevedra, preto do 90 % da poboación. Outra das eivas das mancomunidades de municipios é a elevada porcentaxe que non remite información ao Consello de Contas sobre a súa actividade contractual, o que supuxo en 2017 un grao de incumprimento do 34,3 % (Consello de Contas de Galicia, 2021).

4.3. As áreas metropolitanas

As áreas metropolitanas son entidades locais integradas por concellos pertencentes a grandes aglomeracións urbanas entre os que existen vinculacións económicas e sociais que fan necesaria a

⁷¹ Entidades Locales (minhap.es)

planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras (Ferreira Fernández, 2007).

A súa regulación está no artigo 43 da LRBRL, que as define como entidades locais integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas entre cuxos núcleos de poboación existen vinculacións económicas e sociais que fan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras. As áreas metropolitanas permiten identificar o conxunto formado polo centro urbano dunha gran cidade e a súa área suburbana, que alcanza a poboacións próximas afectadas pola influencia daquela. Configúranse como un ente público ou complexo organizativo encargado da xestión do territorio que inclúe no seu ámbito.

O seu réxime xurídico remítese á lexislación autonómica. Son as comunidades autónomas, tras a consulta co Estado, as deputacións e os concellos afectados, as que poderán crear por lei áreas metropolitanas, de acordo cos municipios integrados na área. Tamén lle corresponderá á lexislación autonómica a determinación dos órganos de goberno e administración, nos cales deben estar representados todos os municipios integrados na área; o réxime económico e de funcionamento; as cargas que deben soportar os integrantes; os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana, e o procedemento para a súa execución.

Finalmente, cómpre indicar que a creación destas áreas non poderá supoñerlles aos municipios a perda da competencia e a titularidade dos servizos de prestación obrigatoria. Os servizos que pode prestar unha área metropolitana son moi diferentes. O financiamento das áreas metropolitanas pode ser por contribución dos concellos ou da comunidade autónoma ou pola aplicación de figuras tributarias, por exemplo o tributo metropolitano da Área Metropolitana de Barcelona.

4.4. Os consorcios

Co fin de facilitar a prestación dos servizos públicos encomendados aos municipios, o artigo 87 da LRBRL sinalaba que as entidades locais podían constituír consorcios con outras administracións públicas para fins de interese común, ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrente cos das administracións públicas. Non obstante, este artigo foi derogado pola LRSAL, de forma que se suprimen os consorcios como entes locais e se manteñen os anteriores á reforma de 2013.

Pola súa banda, o artigo 196 da Lxgla sinala que as entidades locais galegas poden constituír consorcios locais coa Xunta de Galicia e con outras administracións públicas para fins de interese común, ou con outras entidades privadas sen ánimo de lucro, que persigan fins de interese público concorrente cos das administracións públicas.

Os consorcios son entes moi adaptables á realidade dun goberno multinivel, na medida en que permiten a participación tanto de administracións públicas como de entidades privadas. A diferenza

doutros modelos organizativos supramunicipais, os consorcios empregan un modelo organizativo moito máis flexible. É unha fórmula bastante frecuente en actividades de xestión portuaria, transporte, servizos sociais e abastecemento de auga.

4.5. Avaliación dos resultados

As alternativas presentadas respecto ás fusións municipais deben ser tidas en consideración como mecanismos para mellorar a organización da planta local municipal pero, da mesma maneira que ocorre coas fusións, este conxunto de alternativas non están exentas de limitacións.

Se ben hai certa evidencia empírica que demostra que a cooperación supramunicipal permite a obtención de economías de escala (Bel, 2012), a xeración de duplicidades administrativas implica custos engadidos que producen unha deterioración da rendición de contas. Cabe sinalar o caso de Finlandia (Moisio, 2011), que foi o único país escandinavo que non optou historicamente polas fusións de municipios como mecanismo para obter unha escala óptima na prestación de servizos.

En Finlandia os concellos teñen moi pouca poboación e a maior parte dos servizos son prestados por organismos supramunicipais de carácter técnico, asimilables ás nosas mancomunidades. Estes organismos foron duramente criticados, tanto polas duplicidades de entes administrativos, como pola distancia da cidadanía respecto dos entes que toman as decisións. Estes problemas tiveron tanta importancia que o Goberno finlandés está reconsiderando o modelo e introducindo esquemas de incentivos financeiros moi potentes para fomentar a fusión voluntaria de municipios. Pola contra, en Dinamarca e Suecia os acordos de cooperación foron perdendo importancia, debido ao aumento do tamaño dos municipios polos procesos de fusións (Moisio, 2011).

En España, parece que as mancomunidades provocaron certa duplicidade administrativa coas actividades desenvolvidas polos concellos, e cómpre tamén engadir algunhas deficiencias polo que respecta á rendición de contas. Así e todo, nalgúns servizos como o de augas ou o de recollida e tratamento de residuos sólidos urbanos, as mancomunidades permiten reducir custos se se acada certa escala mínima da prestación (Bel, 2012). Con todo, parece máis razoable a creación de municipios de maior tamaño que os actuais para garantir esa escala mínima de prestación, que posibilibite o desenvolvemento demográfico e que conte cunha calidade democrática suficiente, que permita a oferta de servizos públicos de calidade á cidadanía sen ter que crear novas institucións ou delegar prestacións de servizos públicos locais ás deputacións provinciais.

Polo que respecta ás áreas metropolitanas, estas son unha das opcións pensadas para os concellos urbanos, fronte aos consorcios intermunicipais, máis orientados cara aos concellos rurais —aínda que non sempre, como por exemplo no caso do Consorcio das Mariñas⁷²—. Con todo, en Galicia, igual que

⁷² Este consorcio é unha entidade de carácter supramunicipal formada por varios concellos da provincia da Coruña: Abegondo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Culleredo, Oleiros e Sada. Os ámbitos de servizo son o medio ambiente, os servizos sociais, a dinamización turística e a cultura.

no resto do Estado, a fórmula da área metropolitana non resultou unha opción de éxito: só subsiste a de Barcelona, que está centrada na xestión do transporte metropolitano.

A modo de resumo, as diversas fórmulas institucionais previstas para solucionar os problemas derivados da excesiva fragmentación non deron os froitos esperados. Consonte a realidade, é evidente que é preciso un bo diagnóstico da situación, algo que aínda non se fixo. Este debería non só constatar o minifundismo local galego, senón tamén afondar na súa orixe e nos motivos polos que as solucións para superar esta realidade non se produciron.

Ao mesmo tempo, débese ter moi presente que non hai solucións máxicas que supoñan un cambio radical nin inmediato no tamaño da planta local, xa que a realidade municipal en Galicia é moi diversa. O que si está claro é que as solucións só poden vir desde a Xunta de Galicia, xa que son as comunidades autónomas as que teñen competencias exclusivas na alteración dos termos municipais, ademais de achegar a maior parte dos recursos financeiros dos concellos, pola vía das transferencias correntes e de capital. Soamente coa participación activa da Xunta de Galicia haberá cambios no tamaño da planta local.

En comparación con outras formulas asociativas supramunicipais, como as mancomunidades, as fusións permitirían un importante aforro en boa parte dos servizos prestados, un aumento na participación dos ingresos do Estado e preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios ou outros instrumentos baseados na concorrência. Ademais, tamén cómpre engadir desde a perspectiva galega os importes establecidos no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local⁷³. Todas esas vantaxes non se dan noutras alternativas de prestacións de servizos comúns.

Con todo, a decisión sobre as fusións municipais ou outras fórmulas de cooperación intermunicipal non poden pivotar tan só sobre o feito de acadar un número mínimo de habitantes, senón que debe ter en conta outros indicadores como a dispersión da poboación, o número de parroquias e entidades singulares, a concentración de núcleos rurais, a situación xeográfica e unha completa batería de indicadores económico-financeiros. Cremos que este é o camiño a seguir.

O que tamén temos claro é que de non facermos nada, seguirá o transvasamento de poboación cara a outros municipios máis grandes, con maiores oportunidades laborais e mellores servizos locais. Se non se actúa racionalmente, estarase a medio prazo condenando á supervivencia aqueles veciños que non poden ou non queren trasladar a súa residencia, a cambio de seguir mantendo unhas estruturas municipais inoperantes e gravosas, tanto para o interese particular deses veciños como para a propia Administración local (De Diego Gómez & Vaquero García, 2016). Hai que ter en conta que o único que tería que producirse coas fusións é o desprazamento do lugar de toma das decisións, aínda que non a un lugar moi distante, xa que será dentro dun municipio limítrofe de maior entidade.

⁷³ En concreto, en Galicia durante o período 2016-2020, os importes establecidos ascenderon case aos 12,1 millóns de euros.



CAPÍTULO 5

MARCO SOCIOLÓGICO

A OPINIÓN DA POBOACIÓN LOCAL FRONTE
AOS PROCESOS DE FUSIÓN

1. A PLANTA MUNICIPAL EN GALICIA. ENQUISA Á CIDADANÍA GALEGA

1.1. Características da enquisa

1.1.1. Obxectivos

Co obxectivo xeral de coñecer a opinión da cidadanía galega sobre as fusión municipais e outras alternativas de adaptación da planta local, centrouse a atención en catro obxectivos específicos:

- Coñecer cal é o diagnóstico que a cidadanía fai da situación dos concellos.
.....
- Detectar o sentimento de identidade da cidadanía con respecto ás entidades territoriais.
.....
- Coñecer a valoración da poboación con respecto a unha serie de alternativas ao actual mapa local.
.....
- Coñecer a sensación que a cidadanía ten das implicacións que suporía cambiar o mapa municipal.
.....

Para dar resposta a estes obxectivos, deseñouse unha enquisa dirixida ao conxunto da sociedade galega, de forma que as inferencias fosen representativas para todas as variables de control (sociodemográficas), así como para unha ampla gama de territorios (urbanos e rurais, incluídos).

Cada variable configurouse como unha pregunta que se puidese responder sempre, segundo o seu grao de acordo ou desacordo, nunha escala de 0 a 10. Desta maneira, mantense un amplo rango na resposta, o que vai permitir debuxar con precisión os perfís sociolóxicos que caracterizan cada variable. Ademais, ao seren cuantitativas continuas, facilitan a robustez das análises multivariantes.

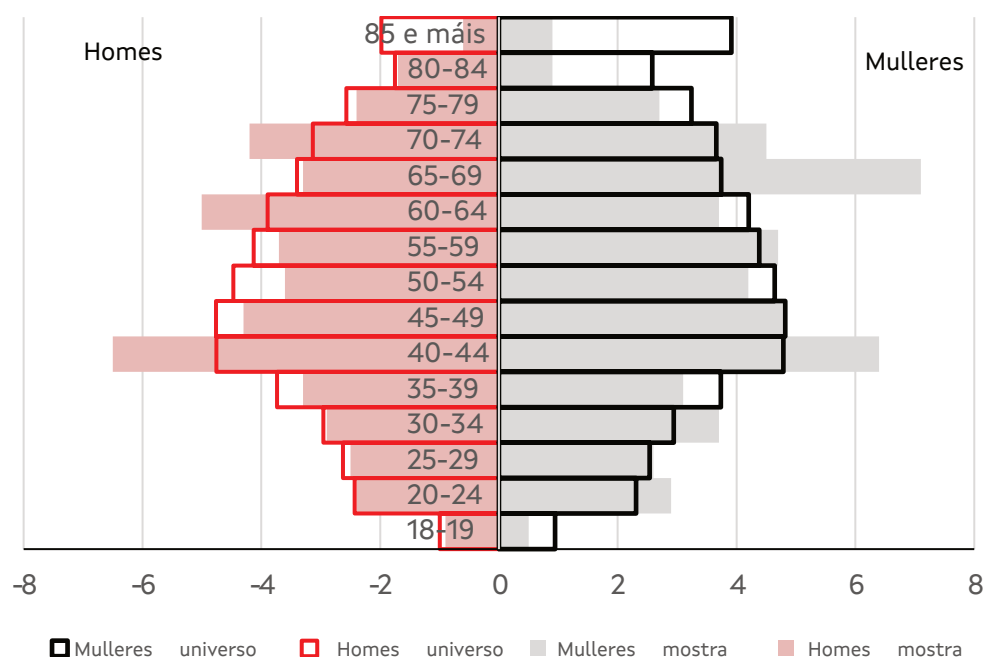
1.1.2. Ficha técnica resumida

Universo	2 317 700 persoas de 18 ou máis anos de idade, empadroadas en calquera dos concellos galegos.
Mostraxe	Estratificada, por tamaño de concello, con selección de unidades últimas con cotas de sexo e idade. Realización de entrevistas telefónicas empregando o sistema CATI e apoio con entrevistas persoais.
Tamaño da mostra	1 000 entrevistas

Erro da mostra	1,58 %. Obtido baixo suposto de mostraxe aleatoria simple (MAS), para o conxunto da mostra, no suposto máis desfavorable ($p=q$) e cun nivel de significación do 0,05 %
Traballo de campo	Realizado entre o 31 de xaneiro e o 17 de febreiro de 2022. O traballo de campo foi executado por Sondaxe, SL.
Deseño e dirección	Manuel Docampo García (Grupo de Estudos Territoriais. Departamento de Socioloxía e Ciencias da Comunicación. Universidade da Coruña)

1.1.3. Control de calidade

Empregando o método da comparación das pirámides, o erro maior é do 3,4 %. Este inclúe tanto os de mostraxe como calquera outro erro ou nesgo que se puidese producir na investigación.



Gráfica 32. Pirámide de idades da mostra en comparación co universo

Fonte: elaboración propia

Entre os sistemas de control de calidade empregados nesta enquisa, tamén está o da robustez da pregunta fundamental da enquisa, referida a recoller a opinión da cidadanía respecto das fusións. Esta foi preguntada de 3 formas diferentes, en tres momentos do cuestionario, con matices na redacción e no sentido da mesma, tal como se resume na seguinte táboa 58.

CÓDIGO	PREGUNTA	CORRELACIÓN (r) DE PEARSON
C1	Reducir número de concellos, incrementando o seu tamaño, melloraría os servizos	C1 – C2_4 → 0,56
C2_4	Remodelar o mapa municipal melloraría servizos	C1 – D2 → 0,63 C2_4 – D2 → 0,44
D2	Grao de acordo con fusionar o seu concello	

Táboa 58. Estudo da robustez das variables principais

Fonte: elaboración propia

As correlacións son sempre positivas cun grao de concordancia elevado. No caso da variable D2, que preguntaba polo grao de acordo con fusionar o seu propio concello, a media é sensiblemente inferior, o que fai que baixe e perturbe a correlación.

Para solucionar a discrepancia entre as persoas entrevistadas cando falan «en xenérico» e cando se refiren «ao seu propio concello», creouse un «índice de predisposición», que fai a media das tres variables e que se utilizou como variable ordinal independente nos cruzamentos de todas as táboas bivariadas.

En xeral, o conxunto de métodos de control de calidade, cos indicadores obtidos, permítenos garantir unha boa representación das opinións aquí recollidas respecto da cidadanía galega no ano 2022.

1.2. Diagnóstico da situación municipal

Investigáronse catro variables respecto á valoración e diagnóstico da actual situación municipal:

→ Se lle interesa a situación municipal.

.....

→ Se cre que os concellos deberían prestar máis servizos.

.....

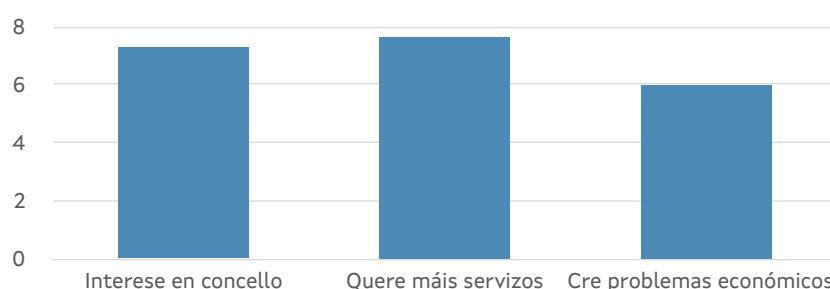
→ Se cre que os concellos teñen problemas económicos.

.....

→ Cales son os servizos municipais percibidos pola cidadanía.

1.2.1. Interese polas cuestións municipais

En xeral, a cidadanía ten un interese medio-alto polas cuestións referidas aos concellos e quere que estes presten máis servizos. Algo máis da metade das persoas entrevistadas (52 %) puntúa o seu interese entre o 7 e o 10. Quere, ademais, que os concellos incrementen a prestación de servizos, cunha media de 7,7 na escala de 0 a 10 e case un 30 % que se sitúa con claridade no 10.



Gráfica 33. Puntuacións medias das variables referidas ao diagnóstico da situación municipal

Fonte: elaboración propia

Ese interese polas cuestións municipais non está asociado á predisposición a mudar o mapa municipal ou ás fusións, senón que está en equilibrio no que atinxe a quen ten unha opinión favorable e quen se opón.

A variable referida a se cren que os concellos teñen problemas económicos ten especial interese para o estudo das fusións, na medida en que estas se apoian no argumento desta problemática. A percepción ronda o notable, baixa entre os/as simpatizantes do Partido Popular (PP) e mesmo suspende cando estes teñen máis estudos (media= 4,8). En cambio, na esquerda política, a percepción da problemática económica é maior e supera valores por riba do 7 entre a poboación maior de 45 anos e con estudos universitarios.

ALTA	BAIXA
Esquerda política	Dereita política
> 30 000 €	<15 000 €
Nula predisposición a fusionarse	Municipios fusionados
	Vellas clases medio-altas

Táboa 59. Puntuacións medias das variables referidas ao diagnóstico da situación municipal

Fonte: elaboración propia

Tampouco é posible establecer unha boa correlación entre a percepción de que os concellos teñen problemas económicos e a crenza na necesidade de remodelar o mapa municipal. De feito, a correlación é baixa e negativa (-0,42).

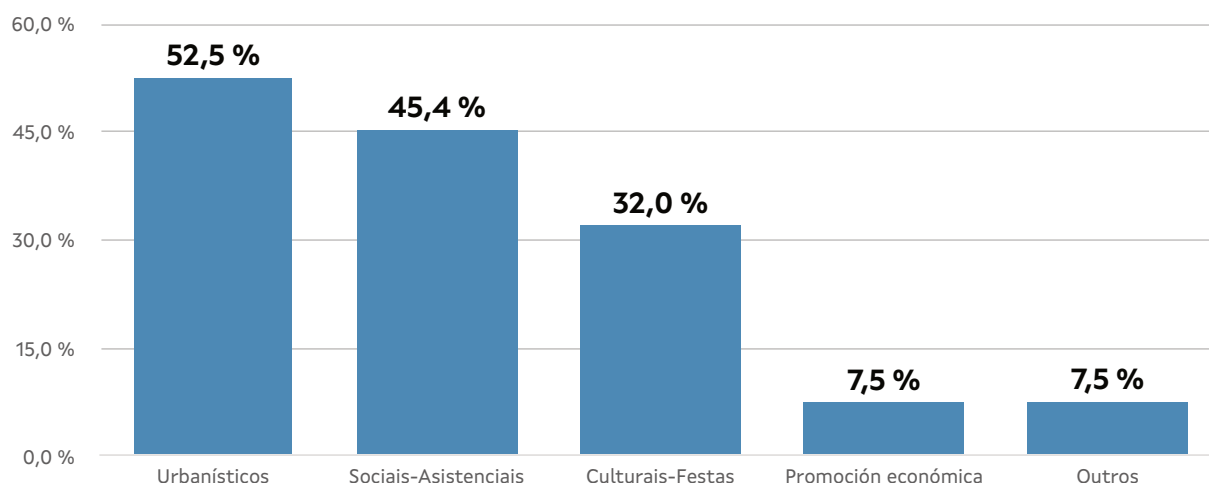
1.2.2. A que se dedican os concellos

A pregunta que se fixo era aberta, de resposta espontánea, libre e sen limitación no número de respostas, sempre sen mencionar exemplos ou alternativas. O tratamento da resposta pasou, nunha primeira fase, pola codificación e, nunha segunda, polo tratamento da mesma como variable de resposta múltiple.

A percepción é que os concellos se están dedicando, fundamentalmente, a cuestións urbanísticas (obras públicas, vivenda, infraestruturas etc.), seguidas de cuestións asistenciais.

Na codificación tomouse a decisión de deixar na categoría de «outros» as mencións referidas á recollida de lixo, tráfico e orde pública, entre outras, que en total suman o 7,5 % das mencionadas.

Na gráfica seguinte expónse a distribución de frecuencias segundo o volume de poboación que menciona cada tipo de actividade municipal (áreas competenciais). Ao ser unha pregunta de resposta múltiple, os totais superan o valor de 100 %.



Gráfica 34. A que se dedican os concellos (resposta múltiple)

Fonte: elaboración propia

Hai unha secuencia xeneralizada entre os servizos percibidos en canto á orde na que se mencionan. Esa orde coincide coa porcentaxe xeral dos mencionados. Así, en primeiro lugar, mencionan maioritariamente os servizos urbanísticos; en segundo lugar, mencionan os asistenciais; en terceiro lugar, os culturais, e en cuarto lugar, a promoción económica.

CARACTERÍSTICAS DAS DESVIACIÓNS

Algúns matices:

- Os mozos urbanos perciben máis (25,9 %) os aspectos culturais-festas
- Nos municipios menores de 5 000 habitantes perciben maiormente servizos asistenciais
- A promoción económica non ten presenza
- Os servizos urbanísticos son os maioritarios, agás nos concellos de menos de 5 000 habitantes

Táboa 60. Características das desviacións

Fonte: elaboración propia

Esta pregunta ten relevancia por dous motivos:

- Porque se está a preguntar sobre os servizos que prestan os concellos, polo que é preciso ter en conta que entende a cidadanía por tales servizos.
.....
- Porque hai unha demanda de incrementar os servizos municipais, polo que hai unha lectura inmediata de que servizos son menos percibidos.
.....

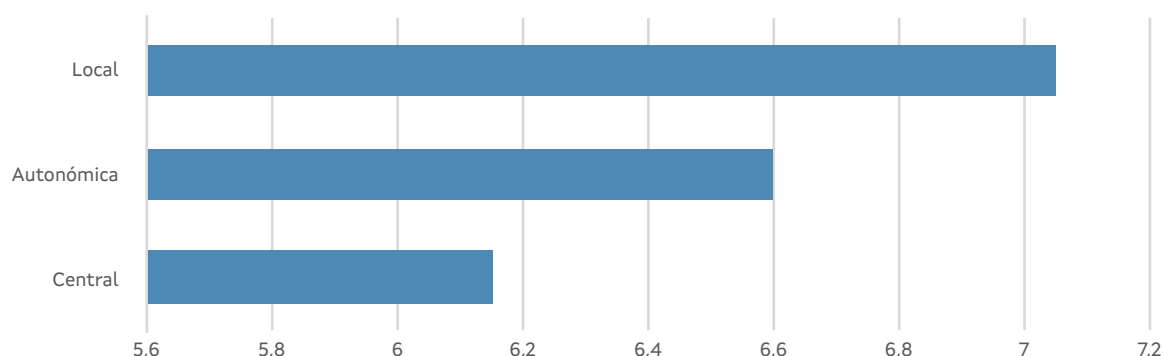
1.3. Identidades

A proximidade ou distancia da cidadanía con respecto á Administración local é medida en dous pasos:

1. Colocando a Administración local no contexto das demais administracións do Estado.
.....
2. Colocando o municipio en referencia a outras entidades territoriais, sexan estas de carácter administrativo ou doutra natureza.
.....

1.3.1. Proximidade das administracións

Pedíuselles ás persoas entrevistadas que situasen nunha escala de 0 a 10 a importancia subxectiva que ten cada unha das tres administracións públicas. As respostas permiten clasificar a media de cada unha delas para o conxunto da sociedade.



Gráfica 35. Importancia subxectiva das administracións

Fonte: elaboración propia

A media vaise incrementando coa proximidade da administración á cidadanía. Ademais, recolle que case un de cada tres cidadáns valora a Administración local cun «sobresaínte» (9 e 10), en concreto, o 27,6 %, fronte ao 19,5 % se preguntamos pola Administración autonómica e o 18,8 % se preguntamos pola central.

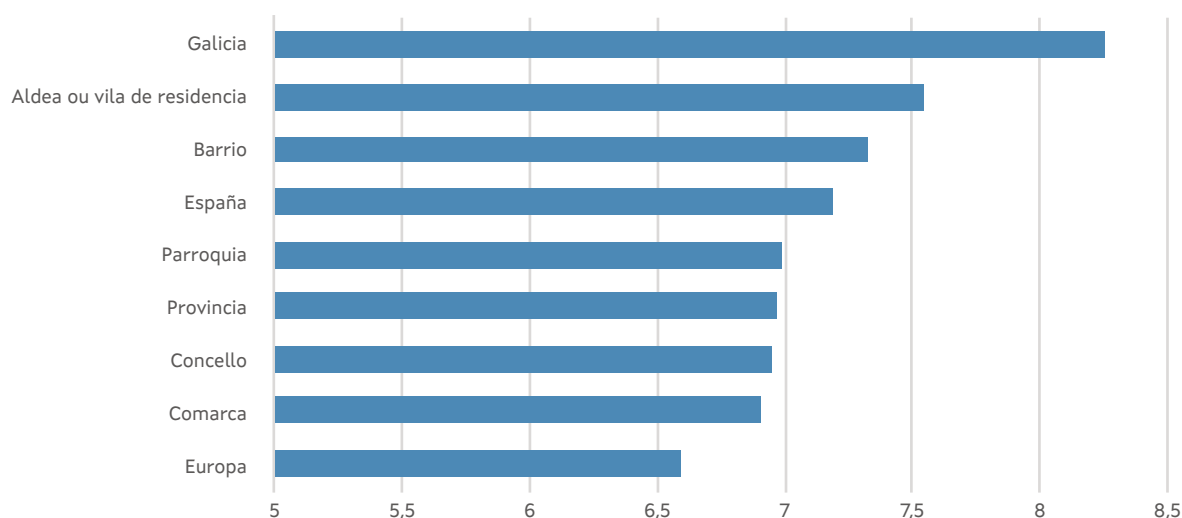
Esa xerarquía é extensible a todos os grupos sociais, con algunhas pequenas excepcións. Por exemplo, todos os grupos de idade responden a ese perfil, mais a Administración autonómica colócase por diante das outras dúas entre os maiores de 65 anos. Tamén se recolle esa mesma inversión entre as persoas afíns ao PP, así como entre as persoas con moi alta predisposición ás fusións.

Nas medias interfere tamén a existencia duns valores de rexeitamento (puntuación 0), que no caso da Administración central chegan ao 5 % e no da Administración autonómica, ao 2,5 %. Na local, ese efecto redúcese ao 1,4 %.

1.3.2. Identidades territoriais

Agás Galicia, o resto das entidades sitúanse nunha franxa moi próxima, cunhas valoracións medias situadas entre o 6,5 e o 7,5 (na escala de 0 a 10).

Na gráfica seguinte preséntanse as entidades xerarquizadas segundo o peso identitario na sociedade. Na gráfica represéntase só o sector da escala que vai de 5 a 8,5 para apreciar eses matices que as diferencian.



Gráfica 36. Identidades coas entidades territoriais

Fonte: elaboración propia

Controlando por variables sociodemográficas, son relevantes as diferenzas identitarias por grupo de idade. A media coa que as persoas menores de 45 anos se senten identificadas coa súa aldea ou vila de residencia é de 6,8, mentres que para os maiores de 65 é de 8,0. A parroquia tamén segue ese mesmo padrón: unha media de 6,0 entre os menores de 30 anos, que vai aumentando coa idade ata acadar un 7,7 entre as persoas de máis de 65 anos. Tamén a identidade española está nesa liña (6,35 entre as persoas menores de 30 e 8,1 entre as maiores de 65). En cambio, non hai diferenzas xeracionais nas demais entidades (barrio, comarca, provincia, Galicia e Europa).

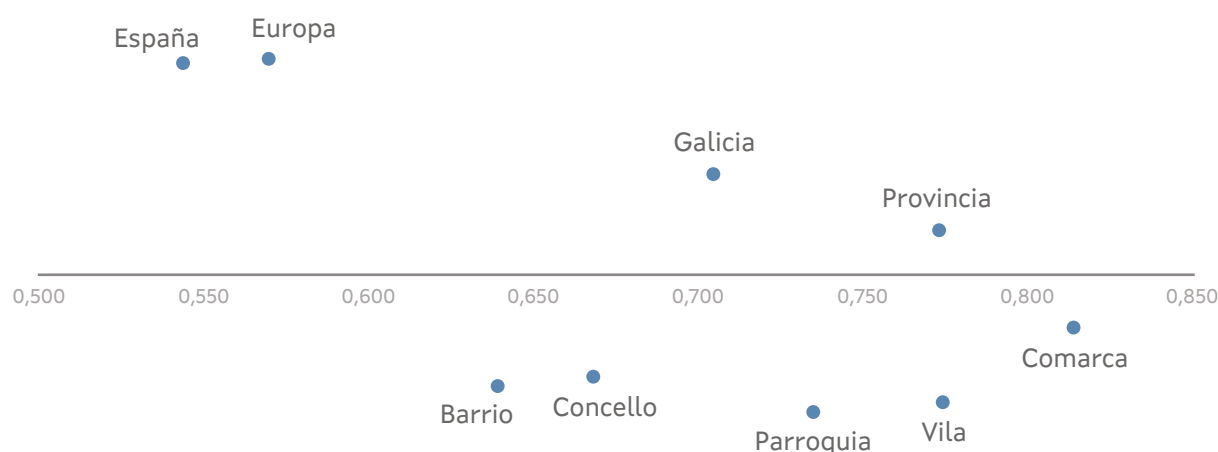
Por nivel de estudos, o padrón máis claro é o de que as persoas con máis estudos teñen medias comparativamente máis moderadas no sentimento identitario con respecto ás entidades supramunicipais (provincia, Galicia, España e Europa) que as persoas de menor nivel de instrución.

Por tamaño do municipio, destaca principalmente o tema da parroquia, que acada unha media de 8,0 nos concellos de menos de 5 000 habitantes, e que se vai reducindo gradualmente segundo se incrementa o tamaño do concello ata chegar ao valor de 6,2 nos de máis de 50 000 habitantes.

Tamén hai claras diferenzas por proximidade política. Por exemplo, a identidade española acada un 5,9 entre as persoas afíns ao Bloque Nacionalista Galego (BNG) e un 8,0 entre as afíns ao PP; mentres que a parroquia chega a un 7,3 entre as persoas afíns ao PP e queda nun 5,0 entre as confluencias de Podemos.

As identidades mostran diferenzas con todas as variables sociodemográficas de control (clase social, ingresos, tipo de concello), coa excepción do xénero, que se comporta invariante a este sentimento.

A cada entidade respóndese cunha puntuación de 0 a 10, o que permite comparar o perfil das persoas que responderon á enquisa, procurando a menor distancia entre elas. Isto resólvese coa técnica de análise de compoñentes principais (ACP). Como cada persoa ten un perfil constituído polo conxunto de respostas (valores na escala mencionada) que pode ser similar, parecido ou moi distante do de calquera outra, a técnica permite debuxar un mapa de distancias, tanto entre individuos como entre variables. Desta forma, dúas persoas que pensan o mesmo e teñen o mesmo perfil situaranse próximas na gráfica, mentres que se pensan distinto estarán máis distantes. As variables teñen un comportamento similar e, se os individuos que avalían con altas puntuacións unha variable son os mesmos que o fan con outra, esas variables situaranse preto unha da outra. Contrariamente, se os individuos difiren, as variables afastaranse.



Gráfica 37. Gráfica de asociacións construída coas dúas primeiras compoñentes da ACP

Fonte: elaboración propia

Existe un paralelismo grande entre as puntuacións que se lles dan a España e a Europa e estas dúas gardan algo de correlación coas puntuacións outorgadas a Galicia e á provincia. Entre o resto das entidades existe unha correlación moi baixa.

Entre a vila/aldea (núcleo de residencia) e a parroquia establécese unha moi boa correlación ($r=7,5$), pero os datos son máis baixos se observamos a correlación entre aquela e o barrio, o concello e a comarca (valores de r próximos a 0,5).

Desde o punto de vista dos concellos, as correlacións positivas atópanse con alta identidade coas categorías: barrio, parroquia, aldea/vila e comarca.

1.4. Alternativas

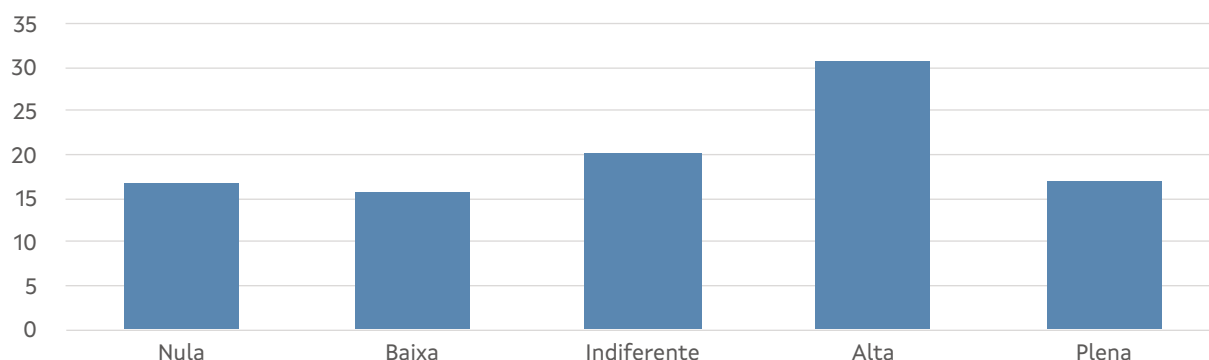
O estudo das alternativas preferidas pola poboación fíxose con tres grupos de variables. En primeiro lugar, unha primeira variable recolle a crenza de se reducir o número de concellos, creando entidades de maior tamaño, mellorará os servizos; en segundo lugar, compáranse medidas, como a de modificar a planta municipal, con outro tipo de medidas para mellorar a prestación de servizos e, en terceiro lugar, pregúntase a valoración dunha serie de medidas de reforma da planta municipal.

1.4.1. Reducir o número de concellos, incrementando o seu tamaño

A media resultante de preguntar pola idoneidade de reducir o número de concellos é de 5,6, cunha ampla desviación típica de 3,4; é dicir, que o 65 % dos casos están nun extenso rango da media do 2 ao 8,5.

Ao mesmo tempo, é importante o volume de poboación que se sitúa no 0 (absolutamente en contra), que é do 16,7 %, practicamente o mesmo valor dos que o fan no 10 (absolutamente a favor), que é do 16,8 %.

Pódese sintetizar a información recodificando a escala de xeito que o cero se corresponda coa nula crenza na idoneidade de reducir o número de concellos; que o suspenso (valores 1 a 4) se corresponda coa baixa crenza na idoneidade desta medida; que o 5 sexa igual a «indiferente»; que a alta crenza se identifique cos valores de 6 a 9 e que a crenza plena sexa igual ao 10. O histograma resultante (gráfica 38) mostra como os diferentes niveis de crenza na idoneidade desa medida son similares, agás o maior peso dos valores entre o 6 e o 9, que fan que a media alcance o 5,6.



Gráfica 38. Crenza nos beneficios de reducir o número de concellos

Fonte: elaboración propia

Os espazos sociais de menor crenza de que esa redución vaia supoñer unha mellora nos servizos concéntranse en sectores sociais de clase baixa. O perfil é o de alguén con baixos ingresos, sen estudos, residente en concellos rurais e con menos de 45 anos. Pola contra, quen cre que esta sería unha medida idónea ten un perfil universitario, maior de 45 anos, de clase media-alta e con ingresos elevados.

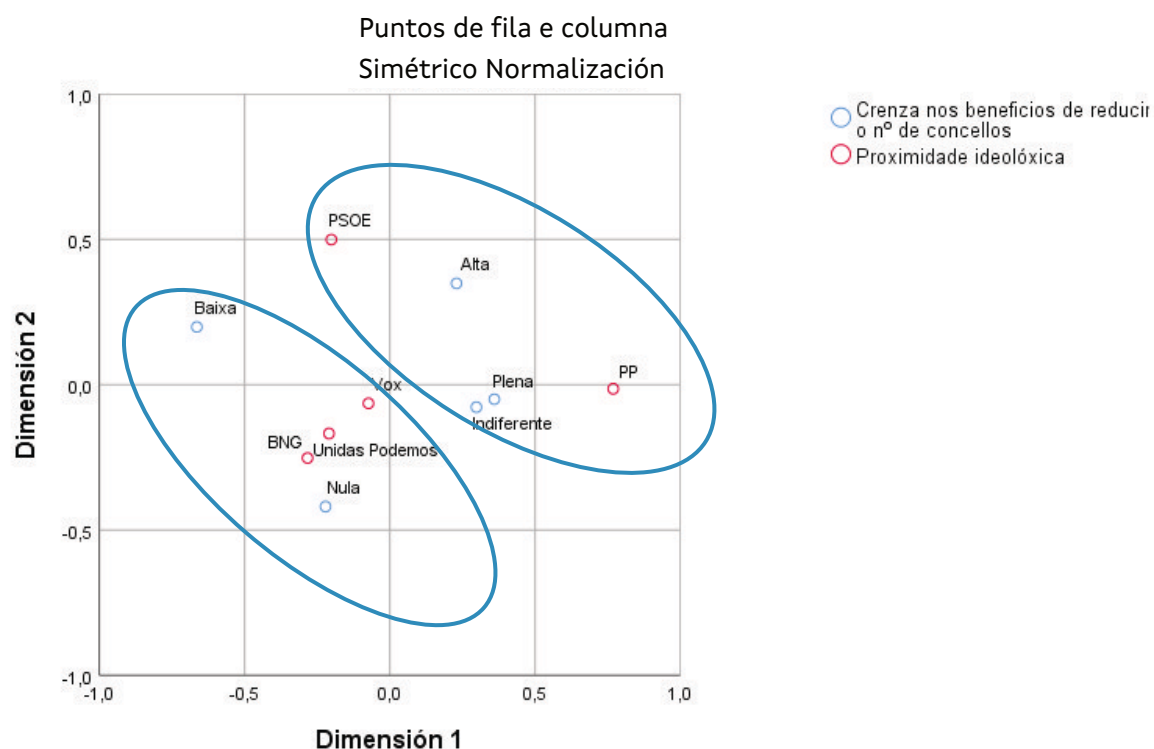
BAIXA	ALTA
Poboación sen estudos	Con estudos universitarios
Mozos (menos de 45 anos)	Maiores de 45 anos
Rurais	Clases medias-altas
Baixos ingresos	Altos ingresos

Táboa 61. Crenza baixa e alta, por perfís

Fonte: elaboración propia

Se se fai unha análise máis fina, empregando unha técnica que permita medir a distancia ou diferenza entre os perfís das repostas a esta variable con respecto doutras de carácter sociodemográfica, encóntranse asociacións con variables de proximidade política e de clase social. A técnica empregada, por ser variables ordinais, é a análise de correspondencias. A distancia é a euclidiana.

Politicamente, as persoas que se sitúan a favor da redución localízanse máis facilmente entre o electorado do PP e do Partido Socialista Obreiro Español (PSOE). Próximos aos valores da baixa e nula crenza na idoneidades estarían o electorado do BNG e o das confluencias de Podemos. Especialmente clara é a proximidade do PP aos valores a favor desa redución. No PSOE xa hai un certo peso das persoas que teñen un baixo entusiasmo, aínda que tamén está equidistante das favorables. No BNG e Podemos, aínda que tamén hai entusiastas, teñen boa parte dos que se sitúan no 0, con nula crenza nos beneficios que reportaría reducir o número de concellos e incrementar o seu tamaño. A gráfica 39 é suficientemente elocuente ao marcar esas proximidades.



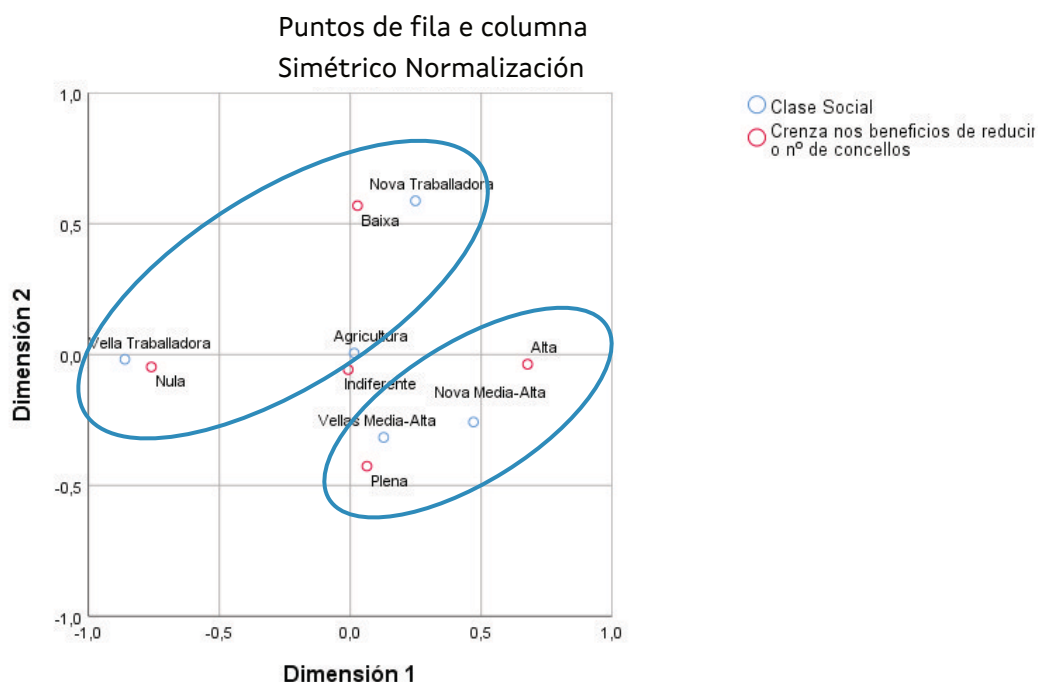
Gráfica 39. Asociacións políticas na crenza dos beneficios de reducir concellos

Fonte: elaboración propia

De maneira similar, podemos analizar as proximidades favorables (ou desfavorables) ás fusións por clases sociais (gráfica 40). Esta variable aparece fortemente asociada como explicativa do posicionamento respecto ás alternativas sobre a reforma da planta local.

O modelo de clases empregado nesta enquisa é o de Goldthorpe, con algunhas adaptacións á mostra e ao caso galego. Este modelo considera a nova clase media-alta, que inclúe as persoas autónomas ou asalariadas que desempeñan un labor para o que é imprescindible un título universitario, e a vella clase media-alta, que inclúe as persoas autónomas sen titulación universitaria. Nas clases baixas, distingue a nova, que inclúe traballadores de colo branco —*white collars*—, como por exemplo administrativos, e a vella clase baixa, que se refire a traballadores de colo azul —*blue collars*—, traballadores manuais. En canto á agricultura, polo seu peso e características na escala de desexabilidade social empregada polo propio Goldthorpe, deixouse no último lugar xerárquico, malia os cambios que se van producindo no sector.

O comportamento da variable é lineal. Canto máis elevada é a clase social, maior é o optimismo con respecto á reforma. Cabe mencionar a excepción a esa lóxica que se recolle entre os/as agricultores/as, que están máis próximas á actitude indiferente. En cambio, as vellas clases baixas, compostas por traballadores en tarefas manuais, teñen un perfil preto do nulo entusiasmo (gráfica 40).



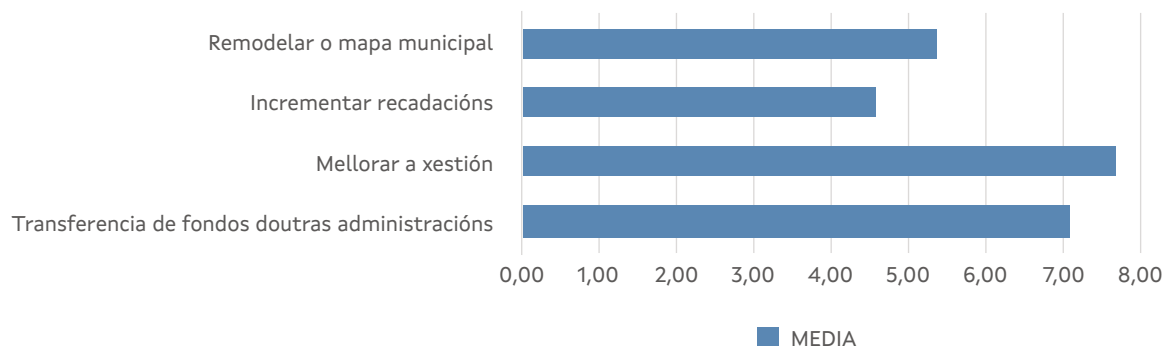
Gráfica 40. Asociacións por clase social coa crenza dos beneficios de reducir concellos

Fonte: elaboración propia

1.4.2. Preferencias polas alternativas de mellora

Cando se pregunta polas diferentes medidas que se poderían aplicar para mellorar a prestación de servizos, as referencias a remodelar o mapa municipal alcanzan unha media de 5,4 (similar á da anterior pregunta sobre a redución do número de concellos, que era do 5,6, o que confirma a robustez do modelo de cuestionario empregado).

As diferenzas de puntuación entre as distintas propostas de actuación son considerables, cun rango de oscilación que vai desde o 4,56 (referido a incrementar a recadación) ata o 7,7 (referido a mellorar a xestión).



Gráfica 41. Preferencia por medidas de mellora

Fonte: elaboración propia

As fórmulas preferidas para mellorar a prestación de servizos son a de mellorar a xestión e a de transferir fondos doutras administracións; as menos desexadas son as de remodelar o mapa e a de incrementar as recadacións. Esta última non chega a ser aprobada pola maioría da cidadanía, mentres que a medida dos cambios no mapa aproba (5,36).

Respecto desta última variable, a poboación partidaria é, fundamentalmente, a que ten máis ingresos e máis estudos (clases máis elevadas). Contrariamente, as persoas ocupadas na agricultura, que residen no rural e que teñen menor instrución, son menos proclives. En consonancia, mostran tamén esa menor disposición as persoas dos municipios xa fusionados.

TRANSFERENCIAS DOUTRAS ADMINISTRACIÓNS	MELLORAR A XESTIÓN	INCREMENTAR AS RECADACIÓNS	REMODELAR O MAPA MUNICIPAL
→ Maior de 65 anos	→ Municipios de tamaño medio	→ Estudos universitarios	→ Idades intermedias
→ Traballadores/as manuais	→ BNG	→ Municipios intermedios	→ Estudos universitarios
→ Municipios fusionados	→ Municipios fusionados	→ Esquerda política	→ Municipios intermedios
→ Poboación moi predispuesta ás fusións	→ Poboación moi predispuesta ás fusións	→ Ingresos elevados	→ Autónomos/as
		→ Poboación moi predispuesta ás fusións	→ Ingresos elevados
			→ Poboación moi predispuesta ás fusións

Táboa 62. Caracterización sociodemográfica da poboación respecto das diferentes propostas para mellorar os servizos municipais (puntuacións máis elevadas en cada variable)

Fonte: elaboración propia

A proposta de remodelar o mapa municipal é máis elevada entre as capas sociais de maior instrución e ingresos. A media nas clases medias-baixas é de 4,8 e nas medias-altas é de 6,1.

1.4.3. Alternativas de remodelación da planta municipal

O seguinte —e crucial— paso consistiu en preguntar sobre unha serie de alternativas de modificación do mapa municipal, tal como se recolle na táboa 63. As medias acadadas por cada opción preséntanse na gráfica 42.

ALTERNATIVA DE REMODELACIÓN	
1	Fusión obrigatoria só dos concellos pequenos
2	Fusión obrigatoria de todos os concellos, sexan grandes ou pequenos
3	Fusión voluntaria dos concellos que así o desexen
4	Manter a situación actual, pero potenciar outras formas de colaboración ou axuda entre concellos, como as mancomunidades e/ou áreas metropolitanas...
5	Potenciar a comarca como entidade territorial local, en vez dos actuais concellos
6	Desaparición dos concellos, de xeito que se faga cargo dos servizos outra administración superior como as deputacións ou a Xunta
7	Deixar todo como está

Táboa 63. Alternativas estudadas

Fonte: elaboración propia

Esta xerarquización cidadá de preferencias dá lugar a un amplo rango de valoracións medias (desde 2,1 ata 7,0) con desviacións que oscilan entre os 2,5 e os 3,5 puntos da media. Hai tres fórmulas que superan o aprobado, outras tres que suspenden e unha que queda no medio. As que teñen aceptación por parte da cidadanía son, por esta orde: (1.^a) manter o actual mapa e buscar outras formas de colaboración municipal (tipo mancomunidades); (2.^a) fusións voluntarias e (3.^a) potenciar comarcas en vez dos actuais concellos. No medio, cun valor de 5,4, sitúase a opción de deixar todo como está (4.^a). Como medidas con menor adhesión están (5.^a) a fusión obrigatoria de concellos pequenos; (6.^a) a fusión obrigatoria de concellos grandes e/ou pequenos; e a que acada un resultado máis cativo é a de desaparición dos concellos (7.^a), que na escala de desexabilidade social acada un valor de 2,1 sobre 10. Esta última alternativa concentra no valor 0 o 48 % das persoas entrevistadas. No outro extremo, a máis favorable —manter o mapa e procurar outras formas de colaboración— recolle o 75 % das repostas por riba do 5.



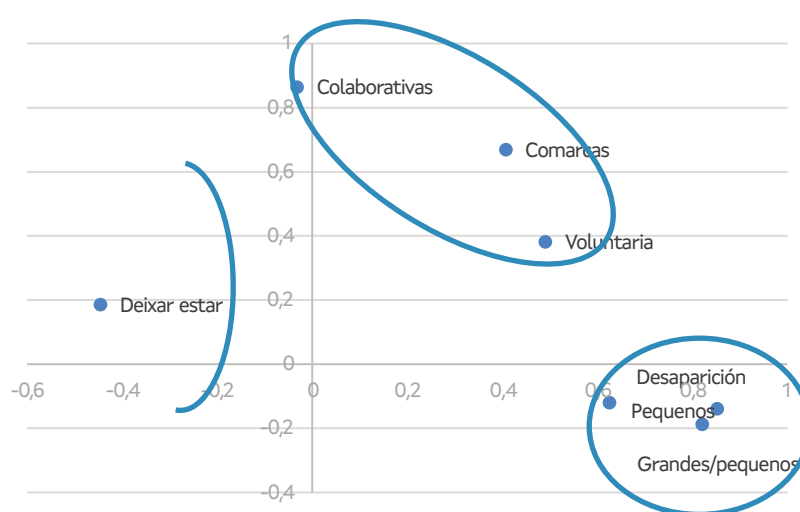
Gráfica 42. Ordenación xerárquica das alternativas por preferencia cidadá

Fonte: elaboración propia

Controlando por variables sociodemográficas, as diferenzas son pequenas. Por exemplo, as persoas de maior idade puntúan as opcións obrigatorias con máis dun punto de diferenza con respecto ás persoas máis novas. Tamén é relevante a diferenza observada entre a poboación con menor nivel de instrución, que rexistra un 8,6 en «deixar todo como está», mentres que a poboación con estudos universitarios suspende esa opción, cun 4,5 de media.

Precisamente esas oscilacións levan a preguntar se sería posible establecer unha serie de grupos de perfís sociodemográficos que teñan significación con respecto ás propostas de modificación da planta municipal. A análise de compoñentes principais mostra que se poden discernir tres grandes grupos de opinión pública respecto destas alternativas:

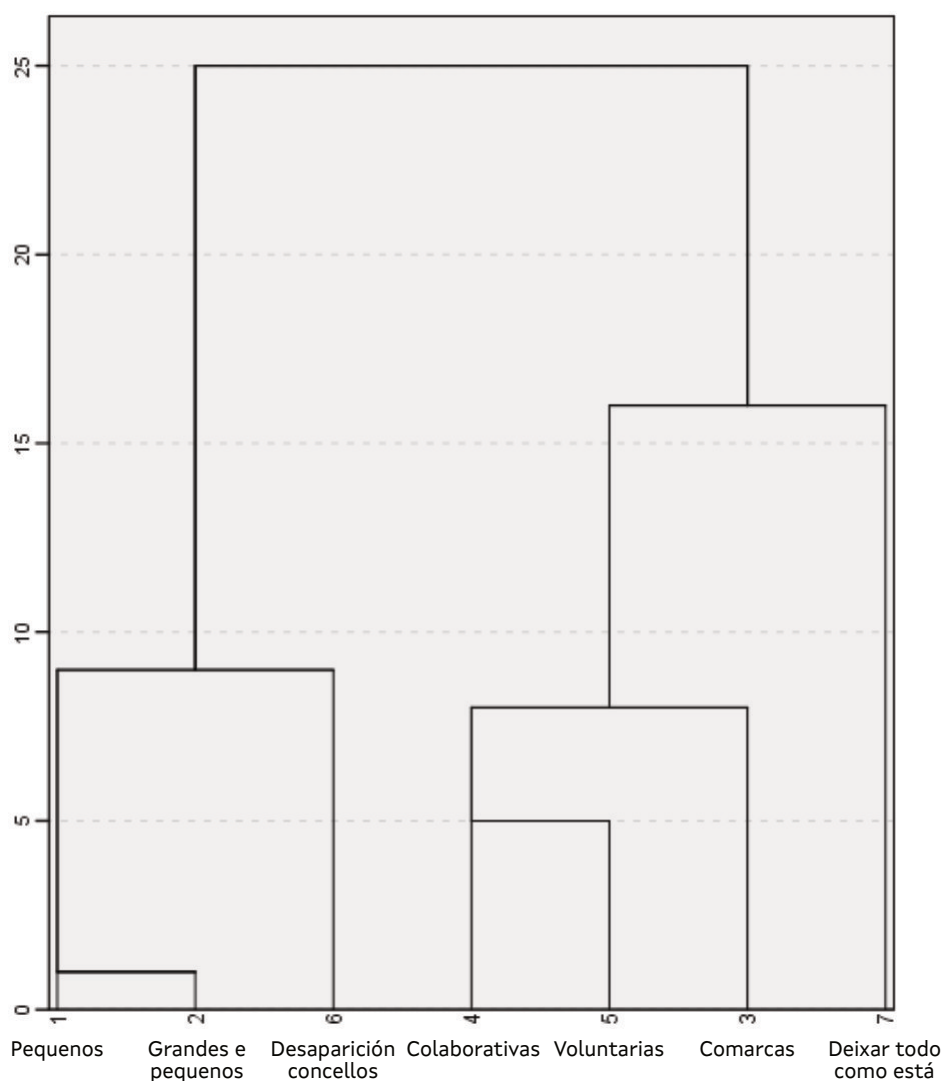
- a. As opcións relacionadas con formas colaborativas, fusiós voluntarias ou dotar de competencias as comarcas teñen unha media de acordo entre 6 e 7 e unha boa correlación (gústanlles ás mesmas persoas, ás que tamén lles desgustan as demais alternativas).
- b. As opcións relacionadas con fusiós obrigatorias e coa desaparición do concello como administración suspenden (entre 2 e 4,5), ao tempo que entre elas se establece unha boa correlación, co que se crea outro grupo de opinión consolidado.
- c. A opción de deixar todo como está aproba raspado cun 5,39 e ten unha mala correlación con todo o demais, o que dá lugar ao terceiro grupo de opinión.



Gráfica 43. Asociación por similitude de perfís (análise de compoñentes principais)

Fonte: elaboración propia

Para estimar o volume de poboación que apoia cada un deses tres grandes grupos hai que proceder cunha análise de clúster, procurando unha agrupación que minimice a perda de explicación (medido como perda da varianza total). Desta forma, mantendo unha explicación do 60 % da varianza, encóntrase a mesma agrupación de variables, o que, á súa vez, permite agrupar os suxeitos entrevistados nos devanditos tres clústeres (gráfica 44).



Gráfica 44. Análise de clúster sobre as alternativas

Fonte: elaboración propia

Cando se sitúa a persoas entrevistadas en cada clúster, encóntrase unha solución con maior potencia explicativa en catro grupos. Un deles, moi aberto, recolle puntuacións elevadas para calquera fórmula de fusión ou colaboración intermunicipal. Trátase do grupo das persoas abertas que aproban calquera opción, agás a da desaparición de concellos. Este grupo incluíría practicamente a metade da poboación galega (49,4 %).

Un segundo grupo, tamén moi voluminoso en termos cuantitativos, escora a súa opinión cara a outras formas diferentes das fusións, aínda que tamén inclúe as fusións voluntarias entre as súas opcións ben valoradas. O que o diferencia do grupo anterior (grupo «abertos») é que non están de acordo coas fusións obrigatorias, nin con deixar todo como está. Este grupo («outras formas») incluíría un 37,6 % da poboación galega.

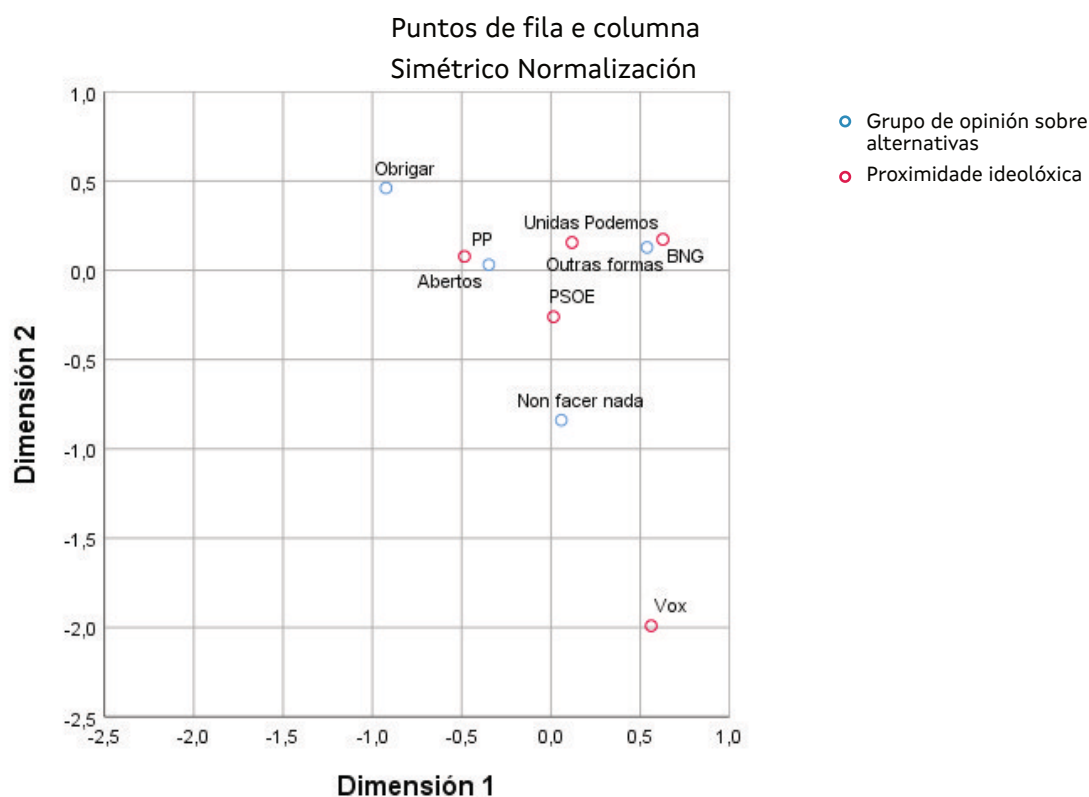
O terceiro grupo en importancia numérica é o das persoas partidarias de deixar todo como está (grupo «non facer nada»). Este grupo prefire non fusionar e só admite, e con pouca intensidade, as fórmulas de colaboración intermunicipal (cunha media de 4,4). Neste grupo estímase que hai un 9,4 % da poboación.

Finalmente, as persoas partidarias das fusións obrigatorias, moi especialmente no caso dos concellos pequenos, constitúen un grupo de opinión (grupo «obrigar») non moi numeroso, pero ben compacto e diferenciado dos outros tres. Representa un 3,6 % da poboación galega.

	GRUPO DE OPINIÓN SOBRE ALTERNATIVAS			
	OBRIGAR	ABERTOS	OUTRAS FORMAS	NON FACER NADA
Fusión obrigatoria dos concellos pequenos	8,90	6,86	1,78	0,67
Fusión obrigatoria de concellos grandes e/ou pequenos	6,64	5,22	0,88	0,63
Fusión voluntaria dos concellos que así o desexen	4,50	7,41	7,10	2,75
Manter o mapa e procurar outras formas colaborativas (mancomunidades, áreas metropolitanas...)	3,25	7,13	7,90	4,38
Potenciar a comarca, como entidade territorial local	3,44	6,79	6,46	2,26
Desaparición dos concellos	3,11	3,01	1,27	0,67
Deixar todo como está	1,03	5,68	4,64	8,59
TAMAÑO DO CLÚSTER (%)	3,61	49,35	37,62	9,42

Táboa 64. Clasificación dos suxeitos: medias de cada alternativa en cada clúster

Fonte: elaboración propia



Gráfica 45. Compoñente política (análise de correspondencias)

Fonte: elaboración propia

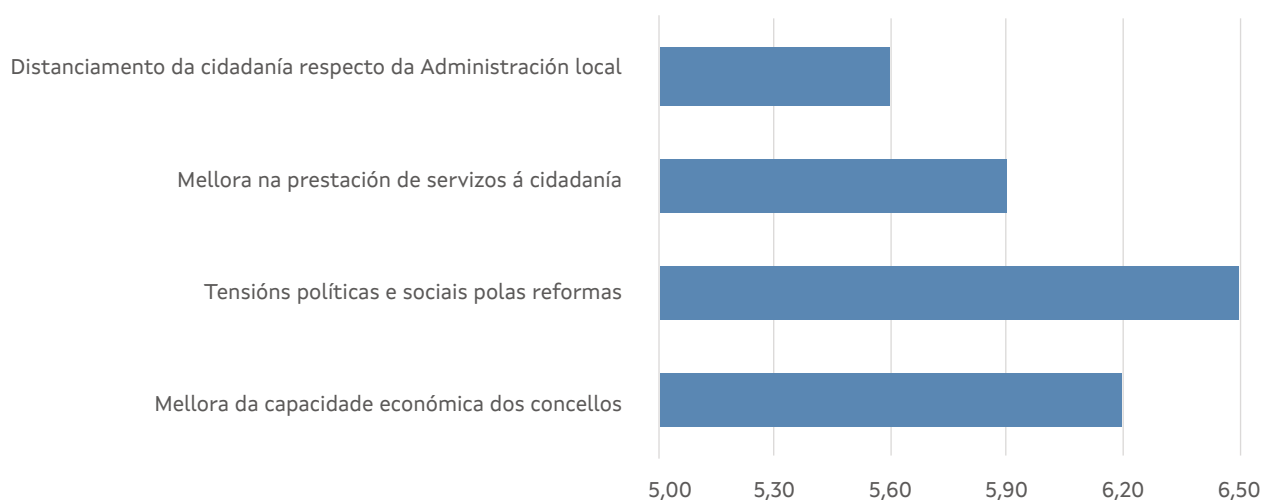
1.5 Implicacións das fusionés

1.5.1. Implicacións

En caso de facerse unha reforma da planta local, a poboación cre que vai traer consecuencias tanto positivas como negativas. Na enquisa traballouse con catro opcións pechadas, dúas delas positivas e as outras dúas negativas.

Como opcións negativas incluíuse a posibilidade de que unha remodelación con fusionés podería levar a un maior afastamento entre a cidadanía e a Administración local. A media foi de 5,6, se ben un 70 % dos casos se concentran en valorar que si se vai producir ese distanciamento.

A outra opción negativa incluída era a posibilidade de que se produzan tensións políticas. Esta crenza acadou un valor medio de 6,5 e concentra o 80 % da poboación.



Gráfica 46. Implicacións das fusións (medias)

Fonte: elaboración propia

Por outro lado, as medidas positivas que se someteron a consideración foron, por un lado, se melloraría a capacidade económica dos concellos, valorada en positivo polo 78 % da mostra, cunha media de 6,1; e, por outro lado, se melloraría a prestación de servizos, que alcanza uns valores lixeiramente máis baixos: unha media de 6 e un 74 % da poboación nos valores positivos.

Os perfís sociais que caracterizan cada unha das opcións presentan grupos con certo nivel de heteroxeneidade. Así, por exemplo, a crenza na mellora da capacidade económica dos concellos tras as fusións está ben asentada entre a poboación con maior nivel de instrución e ingresos, mais tamén entre os agricultores. A idea de que se van mellorar as prestacións está ben asentada —o que é moi importante— entre a poboación de máis de 65 anos.

As ideas relativas aos efectos negativos están, en xeral, máis asentada entre poboación con baixo nivel de instrución. As vellas clases medias, constituídas por autónomos fundamentalmente ligados ao comercio, cren que vai xerar tensións políticas. Por outro lado, nos concellos rurais cren que vai xerar distanciamiento da Administración local, algo tamén compartido de forma importante polas persoas afíns ao BNG (táboa 66).

MELLORA DA CAPACIDADE ECONÓMICA DOS CONCELLOS	TENSIÓNS POLÍTICAS E SOCIAIS POLAS REFORMAS	MELLORA NA PRESTACIÓN DE SERVIZOS Á CIDADANÍA	DISTANCIAMENTO DA CIDADANÍA RESPECTO DA ADMINISTRACIÓN LOCAL
→ Universitarios → Concellos de tamaño intermedio → Agricultura → Ingresos elevados → Alta predisposición ás fusións	→ Vellas clases medias e altas → Concellos rurais → Baixos ingresos → Sen estudos	→ Poboación de 65 ou máis anos de idade → Ingresos elevados → Alta predisposición ás fusións	→ Concellos rurais → Sen estudos → BNG → Traballadores manuais → Pouca predisposición ás fusións

Táboa 66. Categorías asociadas á valoración máis elevadas de cada implicación

Fonte: elaboración propia

1.5.2. Predisposición á fusión do seu concello

Unha pregunta fundamental nesta enquisa referíase a se estaría a favor de que fusionase o seu concello. A redacción exacta da pregunta recóllese na táboa 67.

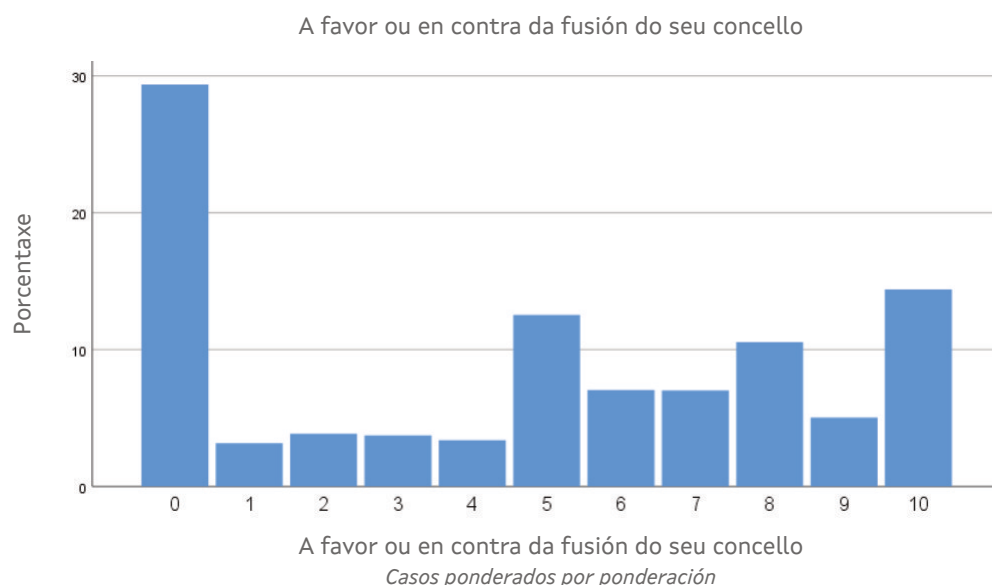
PREGUNTA SOBRE A FUSIÓN DO SEU CONCELLO

D2: Persoalmente, estaría máis ben a favor ou máis ben en contra de que fusionase o seu concello con outro ou outros

Táboa 67. Pregunta sobre a fusión do seu concello

Fonte: elaboración propia

A distribución de frecuencias resultante é a de menor índice de curtose e mostra un carácter moi plano, distribuído moi uniformemente, agás no caso modal, que é o 0, de nula predisposición á fusión. Con todo, os valores por riba do 5 están 6 ou 7 puntos porcentuais por riba dos que se sitúan por debaixo do 5.



Gráfica 47. Predisposición a que se fusione o seu concello

Fonte: elaboración propia

A media é de 4,63 e o valor modal é o 0, se ben só están por debaixo do 5 o 43,5 % das persoas entrevistadas.

Pola importancia desta cuestión, esta pregunta fíxose na enquisa de tres formas diferentes e en tres momentos do cuestionario, tal como se mostra na táboa 58, cuns índices de correlación próximos ao 0'5 (r de Pearson). As medias tamén se situaban nos tres casos, na escala de 0, próximas ao 5, se ben esta última, referida ao caso particular do concello de residencia, reduce 1 punto a media das anteriores.

En xeral, estar en desacordo coa fusión do seu propio concello é propio de clases baixas e posicionamento ideolóxico de esquerdas. Pola contra, as persoas de niveis de instrución elevados, clase alta e de municipios entre 5 000 e 10 000 habitantes rexistran valores máis elevados a favor das fusionés.

BAIXO	ALTO
→ Mulleres	→ 45 a 65 anos
→ Mozos/as	→ Universitarios
→ Poucos estudos	→ Municipios de 5 001-10 000 habitantes
→ Rural	→ PP
→ Clases baixas	→ Clases medias-altas
→ PSOE-BNG	→ Ingresos elevados
→ Baixos ingresos	→ Municipios fusionados

Táboa 68. Categorias relacionados cunha alta ou baixa valoración no tocante a fusionar o concello propio

Fonte: elaboración propia

Aínda que a visión do conxunto da sociedade reflicta unha separación de clases, cando se mira a segmentación, tal afirmación aparece matizada. Así, se se elimina da análise a poboación dos concellos rurais (a menos predispоста), no resto do territorio son as clases baixas as que teñen unha valoración máis proclive á fusión.

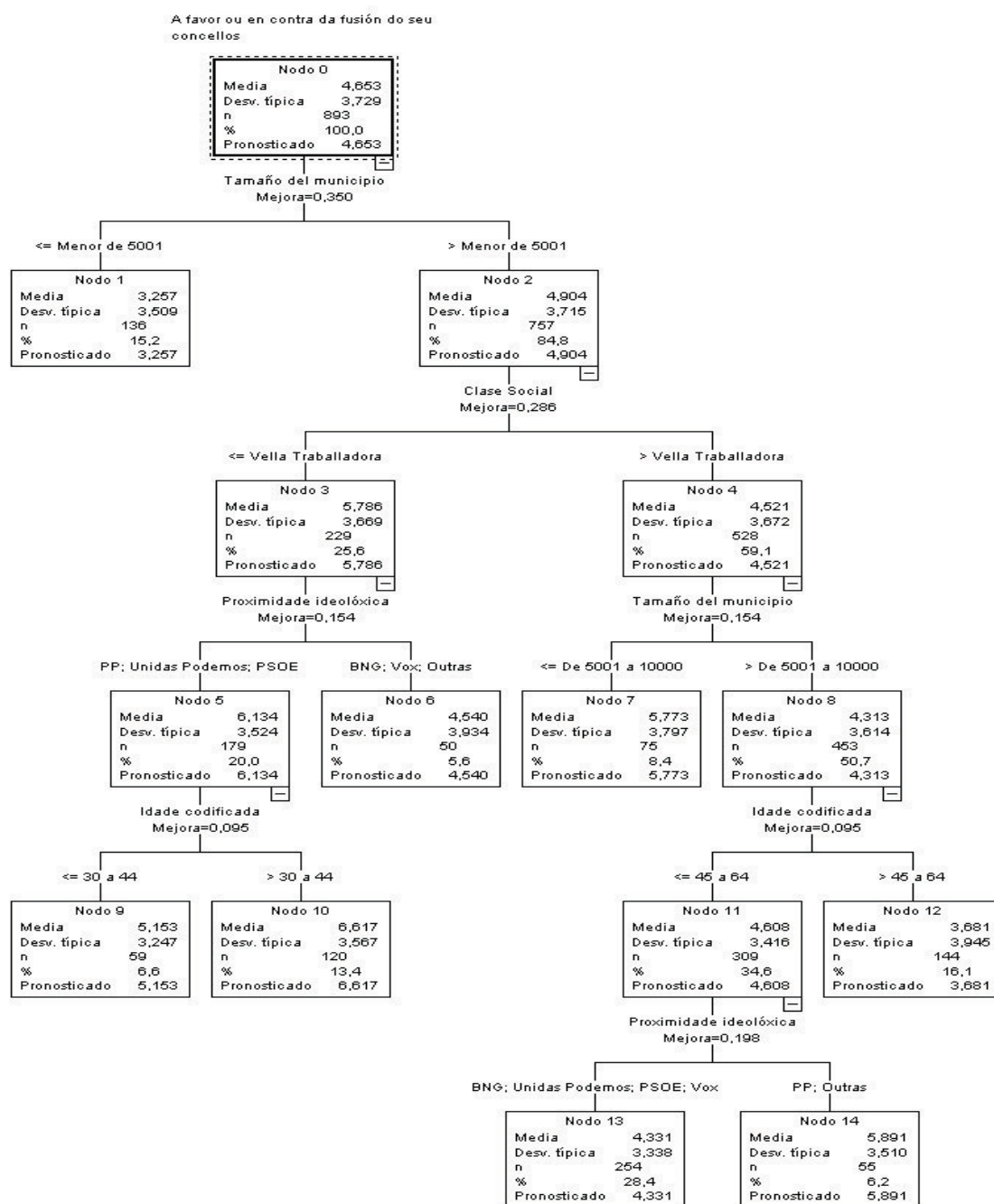


Figura 29. Árbore da análise de segmentación. Variables que máis varianza explican

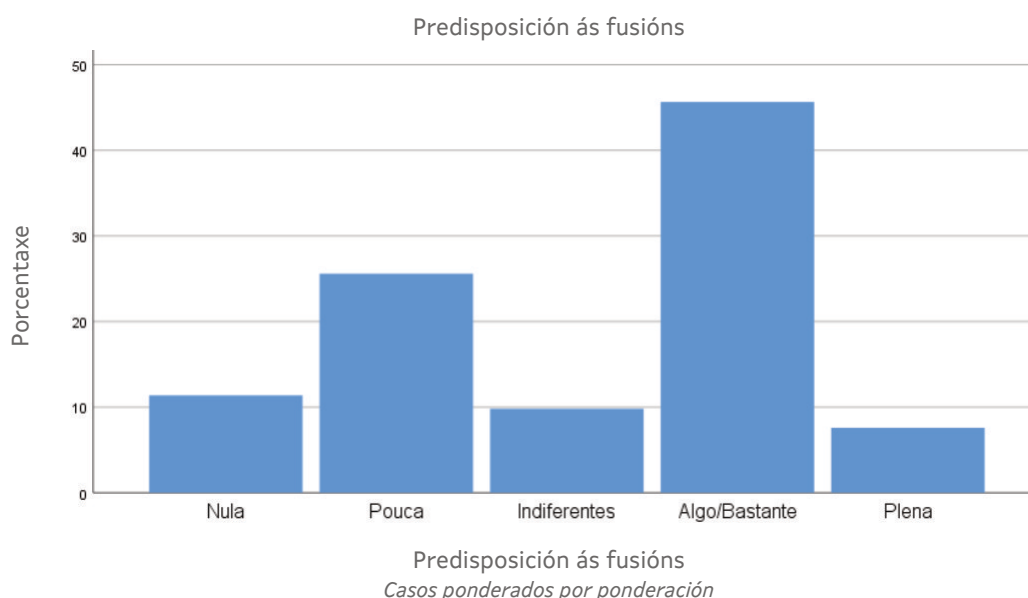
Fonte: elaboración propia

1.6. Índice de predisposición

A idea de reducir o número de concellos, incrementando o seu tamaño, divide a cidadanía case a partes iguais (media de 5,6), o que dá idea do polémico que resulta falar de fusións. Isto vese sustentado coa pregunta sobre partidarios de reformar a planta local, que rexistra unha media similar (5,4), mais baixa nun enteiro cando se fai referencia explícita ao seu propio concello (cunha media de 4,6).

Investigamos, xa que logo, a opinión sobre as fusións formulando de tres maneiras diferentes a mesma pregunta. A consistencia entre elas é elevada, con correlacións ao redor do 50 %, mais con matices derivados da propia formulación de cada pregunta.

A menor predisposición aparece cando se pregunta polo propio concello de residencia, mentres que se incrementa cara a posicións máis favorables á fusión se se refiren a outros concellos. Coas tres preguntas do cuestionario (ver no anexo B as preguntas do cuestionario C1, C2-4 e D2) construímos un índice de predisposición como resultado da media aritmética das puntuacións de cada entrevistado a esas tres variables. Unha vez recodificado, o resultado móstrase na gráfica 48.



Gráfica 48. Predisposición ás fusións

Fonte: elaboración propia

Unha das variables que aparecen na análise de segmentación como principalmente explicativas das diferenzas nos valores deste índice é, en primeiro lugar, o tamaño do municipio. Segundo esa variable, os concellos máis pequenos (<5 000 habitantes) son os que rexistran menor predisposición ás fusións (4,1 de media). Para os municipios maiores de 5 000 habitantes, a clase social aparece como a principal variable determinante da predisposición. Entre as clases baixas, de idade mediana

e proximidade ao PP, a predisposición á fusión acada un valor de 7,2. En cambio, nos municipios maiores de 10 000 habitantes, as mulleres afíns ao BNG e a Unidas Podemos non chegan a un valor de 4.

En definitiva, a opinión sobre as fusiós depende do tamaño do municipio de residencia, da clase social e da proximidade política.

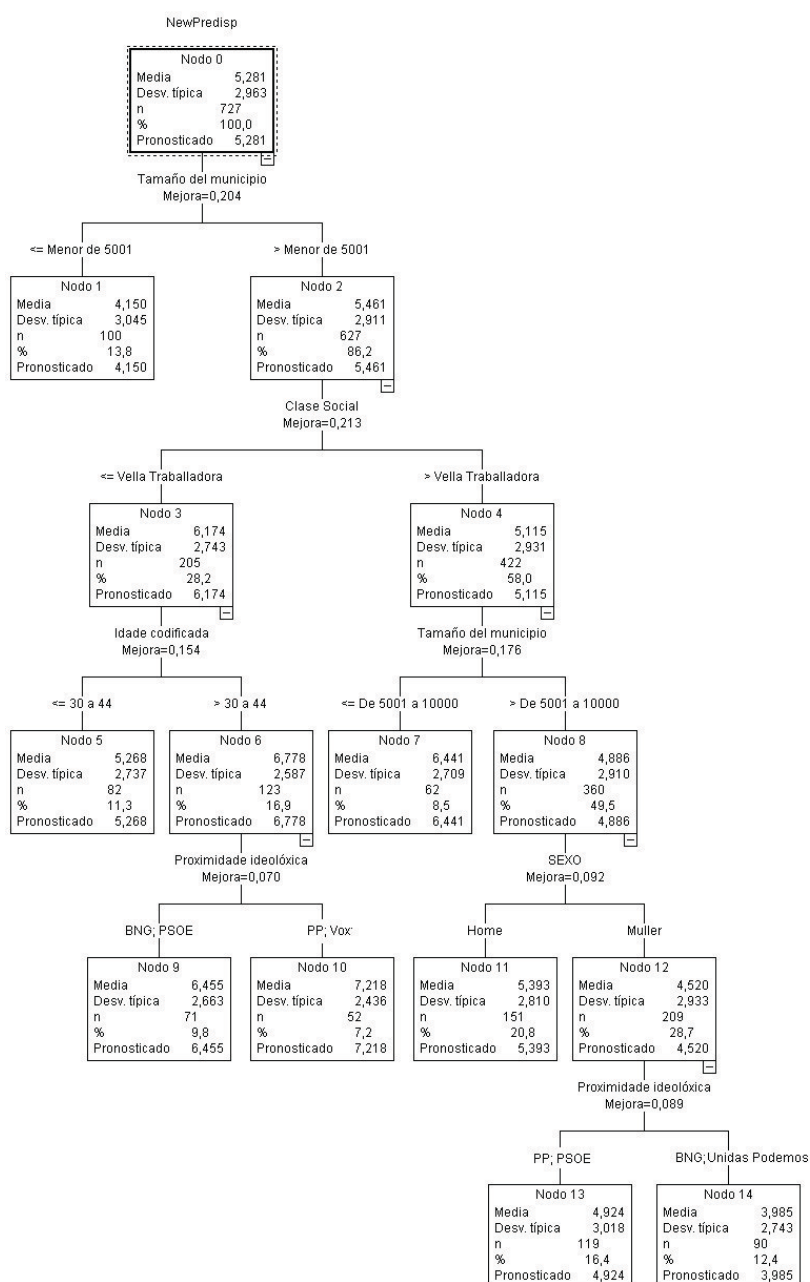
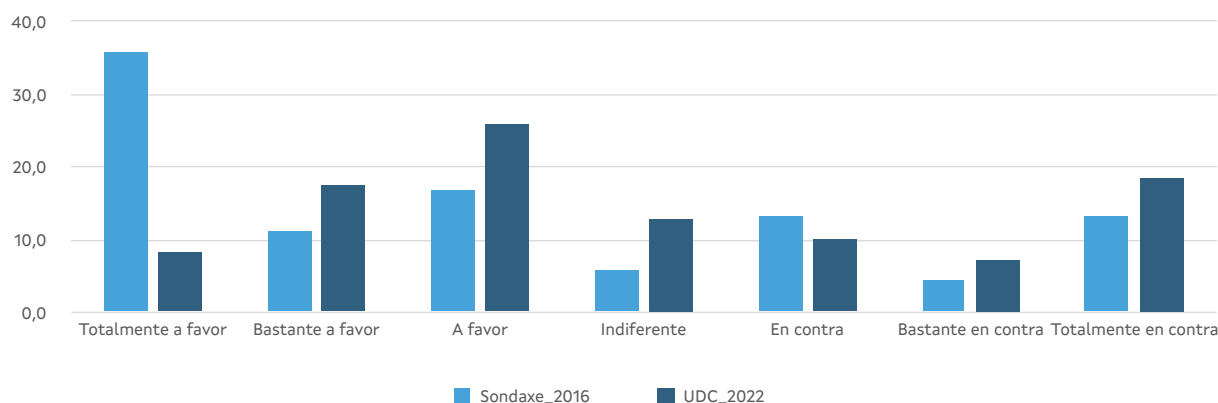


Figura 30. Árbore da análise de segmentación. Variables que máis varianza explican

Fonte: elaboración propia

1.7. Municipios fusionados

Pódese comparar a opinión que tiña a poboación de Cerdedo-Cotobade antes da fusión coa que se detectou na enquisa actual. Os resultados reflicten unha diminución dos apoios á fusión.

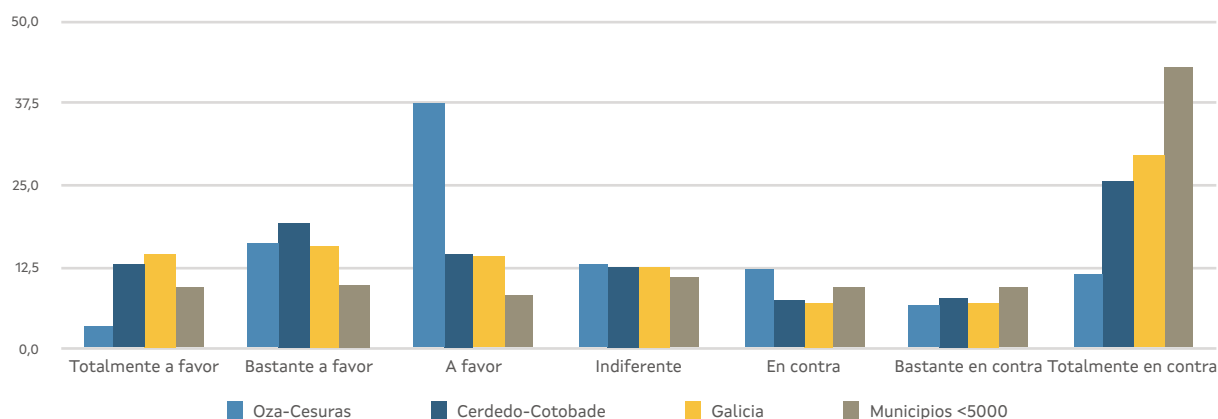


Gráfica 49. Porcentaxes de apoio á fusión en Cerdedo-Cotobade en dous momentos

Fonte: elaboración propia

Inicialmente neses dous concellos fusionados os apoios eran diferentes, xa que en Cotobade o número de partidarios da fusión non distaba moito do número de persoas que estaban en contra (48 % fronte a 43 %). En Cerdedo, en cambio, estaba a favor o 88 % da poboación.

No Concello fusionado de Oza-Cesuras, a poboación a prol da fusión é maior cá de Cerdedo-Cotobade en case 10 puntos porcentuais. Isto trasládase tamén ás medias recollidas: para Cerdedo-Cotobade é de 4,89 no grao de acordo con fusionar o seu concello con outro, mentres que en Oza-Cesuras a media é de 5,36.



Gráfica 50. Comparativa de apoios á fusión do seu concello nos concellos fusionados

Fonte: Enquisa UDC 2022

Os resultados recollidos nos municipios fusionados son baixos, pero non tanto como os obtidos para o conxunto de Galicia. Así, a media do grao de acordo en que se fusione o seu concello é de 4,89 en Cerdedo-Cotobade e de 5,3 en Oza-Cesuras, pero de tan só 3,3 nos concellos de menos de 5 000 habitantes de todo Galicia e de 4,63 para o conxunto de concellos, independentemente do seu tamaño.

2. ANÁLISE CUALITATIVA: OS DISCURSOS ARREDOR DA REFORMA DA PLANTA MUNICIPAL GALEGA

2.1. Metodoloxía: entrevistas semiestruturadas

Trátase dun procedemento de investigación que ten por obxecto cubrir obxectivos de tipo cualitativo.

A técnica foi exposta por Robert Merton en 1956 (Fiske, Kendall, & Merton, 1998, pp. 215-227). Xurdía como resultado das necesidades de determinados obxectivos de investigación que non cubrían nin as técnicas cuantitativas nin outras formas de observación ou entrevista. Entre os elementos que a caracterizan están as condicións que sinalaba para a súa efectividade: preguntas abertas, específicas e similares ás que se poida responder con profundidade e contextualizadas con variables estruturais. Nese sentido, diferenciábase da entrevista en profundidade, xa que a entrevista focalizada conta cun cuestionario similar para toda a mostra.

A técnica derivou noutros tipos de entrevista semiestruturada (Groeben & Scheele, 2000), que se viron ademais potenciadas pola aparición de software específico para a análise cualitativa. A técnica ten cuestionario e procedemento de mostraxe. As preguntas son, preferentemente, do tipo que Merton chamaba «estímulo desestruturado», amplas e xenéricas, pero que refiren a un mesmo obxecto para todas as persoas entrevistadas. A mostra denomínase «estrutural» porque, a diferenza da mostra estatística, recolle representantes de diferentes variables da estrutura social directamente vencelladas ao obxecto de estudo.

2.1.1. Obxectivo

Trátase de detectar as lóxicas que mantén a cidadanía como sustento da súa opinión sobre a reforma da planta local galega.

Para cubrir ese obxectivo faise unha análise que dá conta das seguintes fases:

1. Coñecer e tipificar os tipos de narrativa existentes entre a cidadanía

.....

2. Detectar a secuencia lóxica dos argumentos

.....

3. Examinar o léxico empregado en cada caso

.....

4. Recoñecer as asuncións e omisións presentes no discurso

.....

5. Identificar a alteridade presente en cada caso

.....

2.1.2. Cuestionario

O obxecto de estudo son os discursos existentes sobre a reforma da planta local galega.

As preguntas son:

- Diagnóstico da situación dos concellos.

.....

- Alternativas que melloren a prestación de servizos.

.....

- Consideracións sobre as implicacións de reformar a planta municipal.

.....

As preguntas son entregadas ou informadas de antemán, de maneira que a persoa entrevistada coñece as preguntas días antes e pode traelas preparadas. Pode responder oralmente ou por escrito. En todos os casos, as respostas pasan a ser un texto, considerado como o relato das persoas entrevistadas. Mesmo se permite que revisen as transcripcións a posteriori e fagan as correccións ou matizacións que consideren oportunas.

2.1.3. Procedemento de mostraxe

Elaborouse un cadro tipolóxico que respecta a diversidade da estrutura social e da tipoloxía de discursos.

Foron en total 28 informantes seleccionados como representantes de tres áreas: política, técnica e estrutural. Formaban parte do primeiro grupo: alcaldes, alcaldesas, concelleiros/as e representantes doutras esferas políticas; o grupo de técnicos estaba composto por secretarios/as de concellos,

interventores/as e outras figuras técnicas ligadas á Administración local; e, finalmente, o grupo estrutural agrupaba dous tipos de perfís: expertos (profesionais, profesores, investigadores, etc.) no ámbito da administración local e representantes de diferentes sectores sociais (empresa, banca, sindicalismo, agricultura e gandería etc.).

En cada un deles controláronse as variables: xénero, grupo de idade, hábitat, disciplina de formación e proximidade política.

	RURAL				URBANO			
	HOME		MULLER		HOME		MULLER	
	JÚNIOR	SÉNIOR	JÚNIOR	SÉNIOR	JÚNIOR	SÉNIOR	JÚNIOR	SÉNIOR
Políticos/as								
Técnicos/as								
Estruturais								

Táboa 69. Cadro tipolóxico resumido

Fonte: elaboración propia

Un 46 % das entrevistas foron a técnicos/as, un 32 % a estruturais e o 21 % restante a políticos/as. O 53,6 % das entrevistas foron a mulleres, o 43 % a maiores de 60 anos, o 50 % no rural e outro tanto no urbano. En termos de proximidade política, un 46 % manifestou non adscrición; un 18 % situouse próximo ao PP; outro 18 %, ao PSOE; un 14 %, ao BNG, e un 3 % á Marea.

2.1.4. Dirección, deseño e traballo de campo

O estudo foi dirixido por Manuel Docampo (Grupo de Estudos Territoriais da UDC). O traballo de campo foi encomendado a InzaRede.

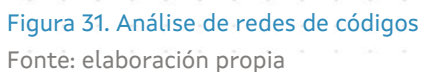
As entrevistas foron efectuadas entre o 27 de marzo e o 10 de maio de 2022.

2.1.5. Protocolos

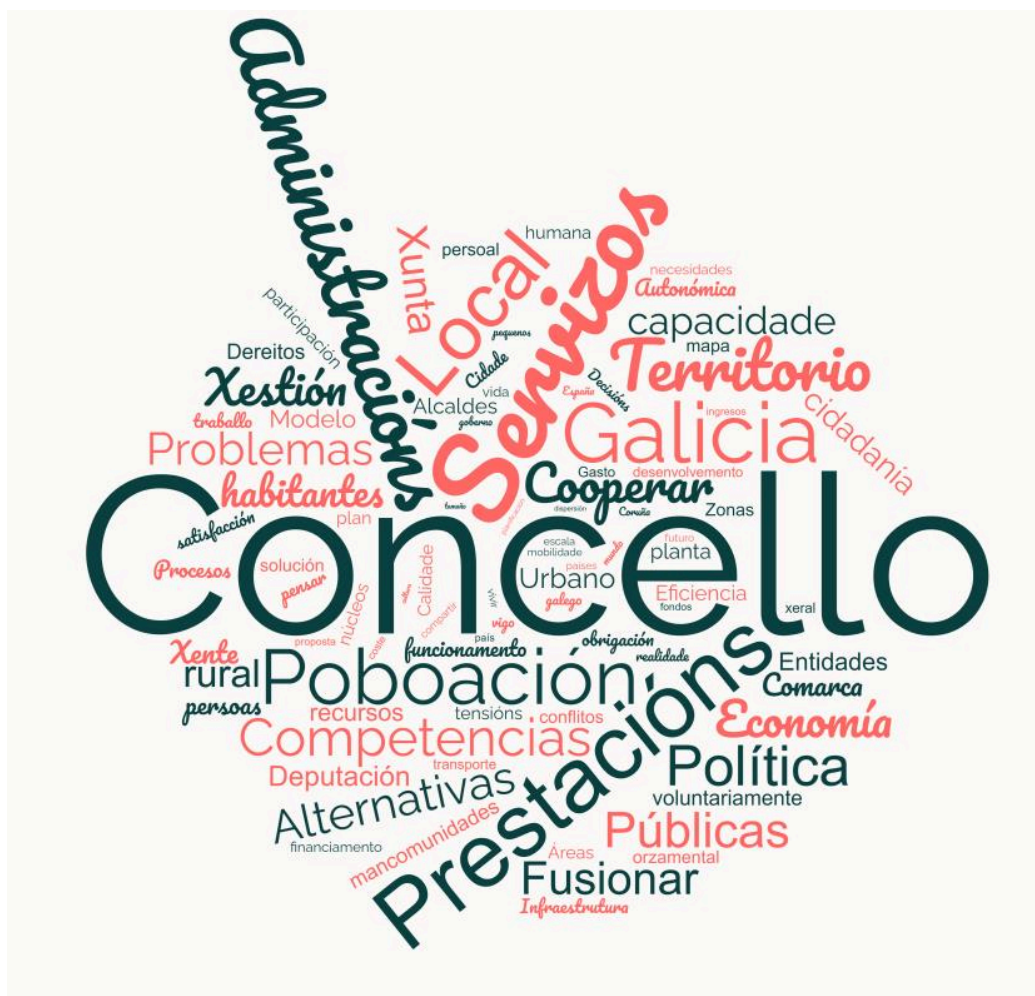
Co convite a participar, enviado por InzaRede, ían dúas cartas de acompañamento: unha da dirección do proxecto, asinada por María Andrade e Manuel Docampo (GET-UDC), e outra da Dirección Xeral de Administración Local, asinada por Natalia Prieto.

2.1.6. Análise

As entrevistas, unha vez transcritas, foron analizadas coa axuda do software Atlas.ti. Elaboráronse mapas de palabras, esquemas secuencias das lóxicas e presenza e ausencia de códigos. A modo de exemplo, expónse unha das análises secuenciais.



O léxico componse das referencias propias do obxecto de estudo, con termos bastante comúns empregados por todos os informantes. Destaca o termo concello, seguido por servizos e, cunha frecuencia algo máis reducida, prestacións, Galicia, administracións, poboación e local.



Fonte: elaboración propia

Nesta figura considérase como unha mesma palabra independentemente de se se expresa en plural ou singular, en galego ou castelán, e tamén distintas derivacións etimolóxicas (por exemplo: economía, económico). Inclúense na figura substantivos e algún verbo de especial relevancia (fusionar, xestionar, cooperar, etc.).

Ao facer a discriminación por informantes aparecen os catro grupos de referencia, especialmente detectables no diagnóstico. Estes grupos son:

- O social como referente, con termos como «poboación», «habitantes», «xente». Exemplos claros son os relatos de 9, 16, 19, 24 e 32.
.....
- O territorio como protagonista, coas súas entidades como «mancomunidades», «comarca», «territorio» ou «urbano». Aquí están 12, 13, 26 e 28.
.....
- Os recursos e a economía, con profusión do uso de «recursos» e «infraestruturas». Percíbese de xeito claro en 1 e 11.
.....
- A xestión, na cal aparecen «problemas», «administración», «dereitos», «política», «eficiencia» e «tensión». Están nesa narrativa: 4, 8, 20, 21, 22 e 27.
.....

Esta análise do léxico proporciona unha primeira pista arredor da que xiran as diferentes lóxicas que se atopan nos discursos existentes entre a cidadanía. Esta utilización diferenciada dos termos permite identificar os grandes grupos nos que se focaliza a atención das diferentes argumentacións sobre o diagnóstico e as alternativas á actual situación dos concellos.

2.3. O diagnóstico

Cando fan o diagnóstico da situación municipal encóntrase a primeira xeneralización: en todos os casos expoñen elementos críticos con respecto á situación da prestación de servizos por parte dos concellos. Só nunha das entrevistas atopamos un balance positivo, no que se concluíu que os concellos teñen cubertos os servizos por parte das diferentes administracións. Con todo, mesmo nese caso engádense problemas que, en xeral, se entenden como un amplo espazo das posibilidades de mellora na Administración local.

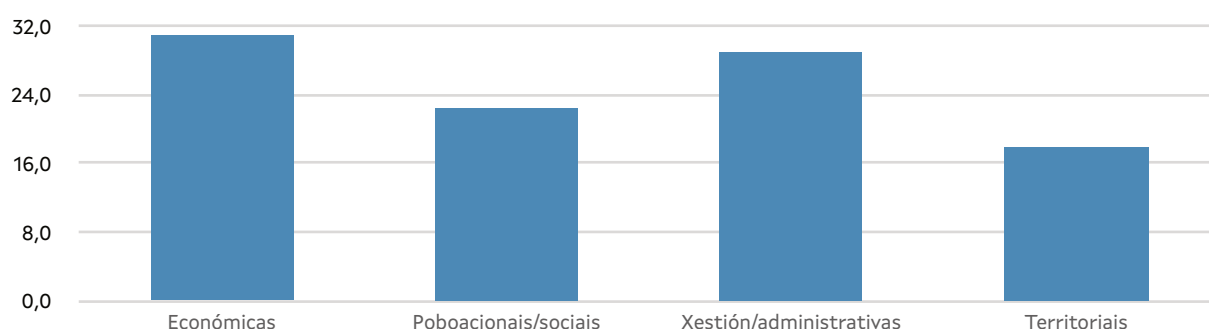
En xeral, ponse énfase nas carencias e deficiencias. Estas pódense clasificar, seguindo o padrón lexical, agrupándoas en catro grandes grupos:

- De poboación/sociais: desertización demográfica, avellentamento da poboación, padróns culturais de proximidade...
.....
- De xestión/administrativas: deficiente xestión, falta de autonomía, mancomunidades ineficientes, descoordinación institucional, prioridades políticas, desorientación...

→ Económicas/materiais: recursos, falta de persoal cualificado, carencia de infraestruturas, dependencia económica doutras administracións...

→ Territoriais: dispersión, tamaño, ausencia de modelo territorial...

O peso de cada unha desas carencias é bastante similar, aínda que as económicas teñen maior relevancia estatística e as territoriais, menor.



Gráfica 52. Porcentaxe de referencias a problemas no diagnóstico municipal, por tipoloxías

Fonte: elaboración propia

Non obstante, a meirande parte dos entrevistados mencionaban varios tipos de problemas simultaneamente. Estas problemáticas pódense entender como diferentes capas, que non sempre están presentes nos discursos de todas as persoas entrevistadas, pero que forman parte das asuncións. É dicir, que mesmo se non se expresa de maneira explícita, tampouco se rexeita con argumentos. Pódense considerar, polo tanto, como diferentes capas do diagnóstico.

A dificultade de visualización do diagrama de Sankey é elocuente, como mostra do intrincadas que son esas interseccións. Menciónanse, en diferente medida e con distinta frecuencia, eses catro grandes grupos de problemas e, noutros casos, enténdense como asumidos.

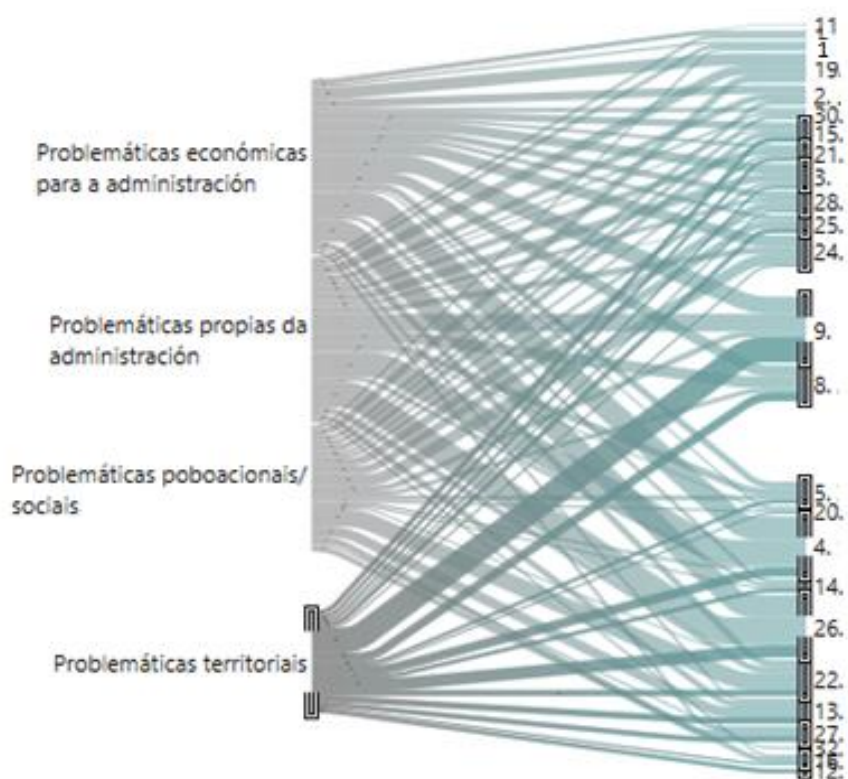
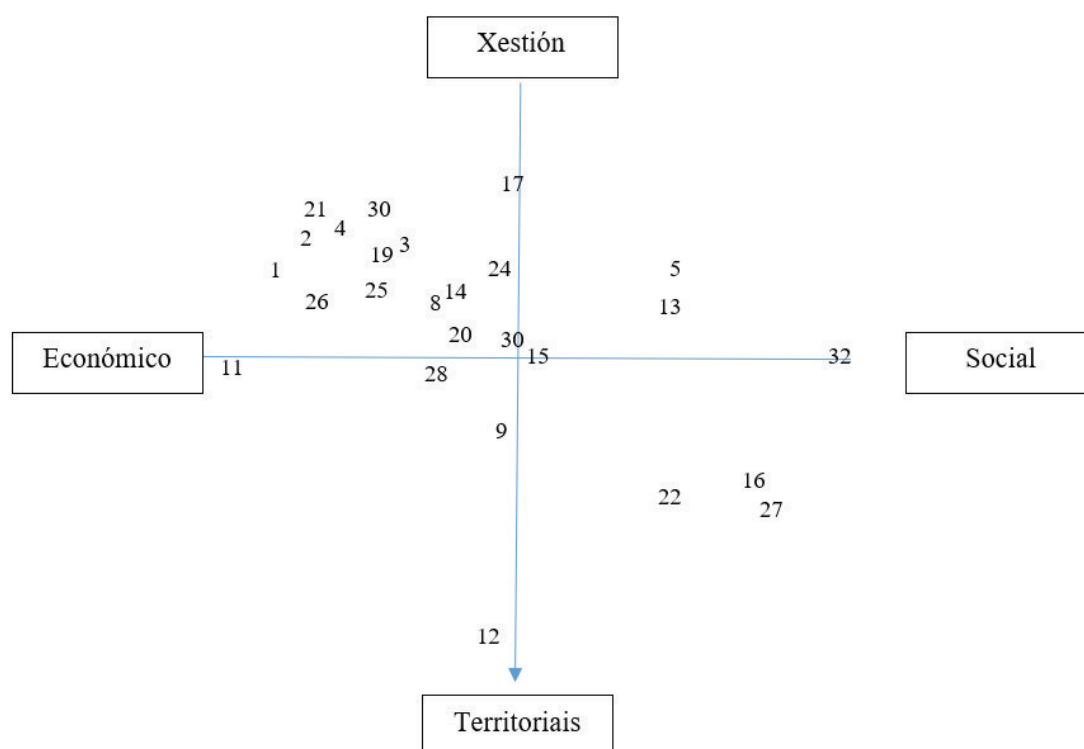


Figura 33. Diagrama de Sankey para argumentos do diagnóstico

Fonte: elaboración propia

O diagrama mostra a distancia/proximidade entre eses diferentes grupos de relatos. Os económicos distáncianse fundamentalmente dos territoriais, os territoriais están máis próximos dos sociais e, con algo de maior distancia, dos de xestión. Esta proximidade/distanciamento é resultado da existencia ou non do uso combinado, por cada informante, dun ou varios argumentos á vez, e de cales son.

Analizando a focalización dos conceptos entre os diferentes informantes, pódese situar cada persoa entrevistada con respecto a eses polos do conxunto de argumentos. Na gráfica seguinte colócanse as persoas entrevistadas nun lugar con respecto ao peso que lle outorgan (por referencias) a cada unha das devanditas problemáticas.



Gráfica 53. Posicionamento das persoas entrevistadas respecto dos problemas diagnosticados

Fonte: elaboración propia

Pódense resumir tres grupos de proximidades que teñen unha composición socioprofesional diferente.

- a. Técnicos urbanos júnior (referencias 5 e 13), cunha visión social e de xestión.
- b. Expertos sénior (22, 16, 27 e, con algo de distancia, 12), cunha visión territorial e social.
- c. A lóxica racional e económica presente na meirande parte das narrativas, aínda que matizada internamente, como se verá, que está constituída pola meirande parte das persoas entrevistadas (1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 14, 15, 20, 21, 24, 25, 26, 28 e 30).

Aínda que se estea a falar dun posicionamento máis ou menos próximo a cada unha das problemáticas, é importante ter presente que os discursos manteñen frecuentemente esas catro áreas de problemas no diagnóstico, que tenden cara ao centro do eixe de coordenadas.

2.4. As alternativas

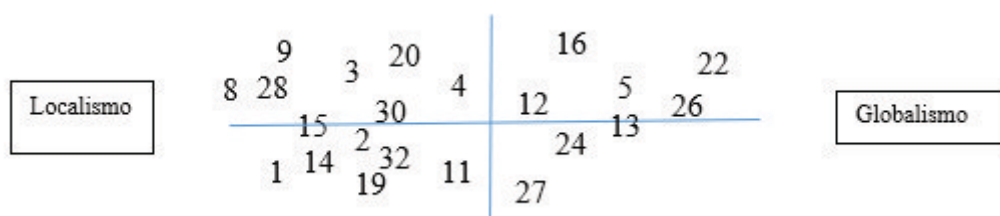
2.4.1. As lóxicas

Como a xeneralización principal respecto do diagnóstico da situación municipal é a de mencionar carencias referidas aos devanditos catro grupos, o argumento asumido é que é preciso actuar e acometer reformas.

As lóxicas que subxacen na análise que fan os/as informantes son de tres tipos:

- a. **Localismo/globalismo:** hai unha parte que pon exemplos locais, focalizados na especificidade dos casos galegos e mencionando concellos concretos, fronte a outra parte que fai referencia a procesos globais, do conxunto da sociedade, como as dinámicas demográficas e urbanizadoras, ou os cambios nos modelos de traballo e consumo. Implican, así mesmo, políticas transversais máis alá dunha simple reforma da planta local, pero que a constrinxen.

«O primeiro de todo, antes que pensar en modelos municipais, o primeiro que temos é que pensar o modelo de país; un modelo, digamos, que nos englobe a todos» [26]

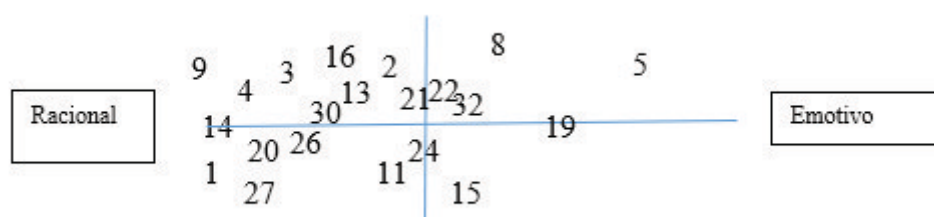


Gráfica 54. Posicionamentos na análise local/global

Fonte: elaboración propia

- b. **Racional/emotivo:** hai tamén unha contraposición entre as lóxicas racionais — fundamentalmente de carácter material, cuxos argumentos se basean principalmente na eficiencia económica e, en parte, na mellora da prestación de servizos— e outra argumentación de carácter máis emotiva, na que entran valores de tipo identitario. Nesta lóxica, o groso dos/as informantes aparece no lado máis racional, se ben son significativos os casos que insisten nos aspectos histórico-culturais (identitarios), aínda que estes últimos tamén alegan frecuentemente argumentos de tipo económico.

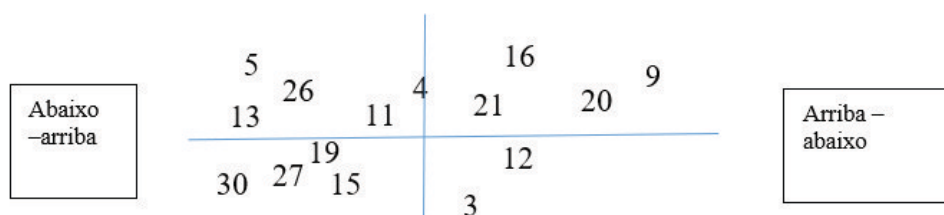
«As persoas pertencemos dalgunha maneira a un grupo e temos uns sentimentos de identidade con el. Iso é humano, non é unha cuestión banal». [19]



Gráfica 55. Posicionamentos na análise racional/emotiva

Fonte: elaboración propia

- c. Arriba/abaixo:** nas alternativas son discernibles dous tipos de argumentos que, frecuentemente, chocan. Por un lado, os defensores dunha reforma de abaixo cara arriba (escoitando á cidadanía, que tomaría as decisións), e por outro, os dunha reforma de arriba cara abaixo (a administración estaría chamada a levar as rendas da reforma).

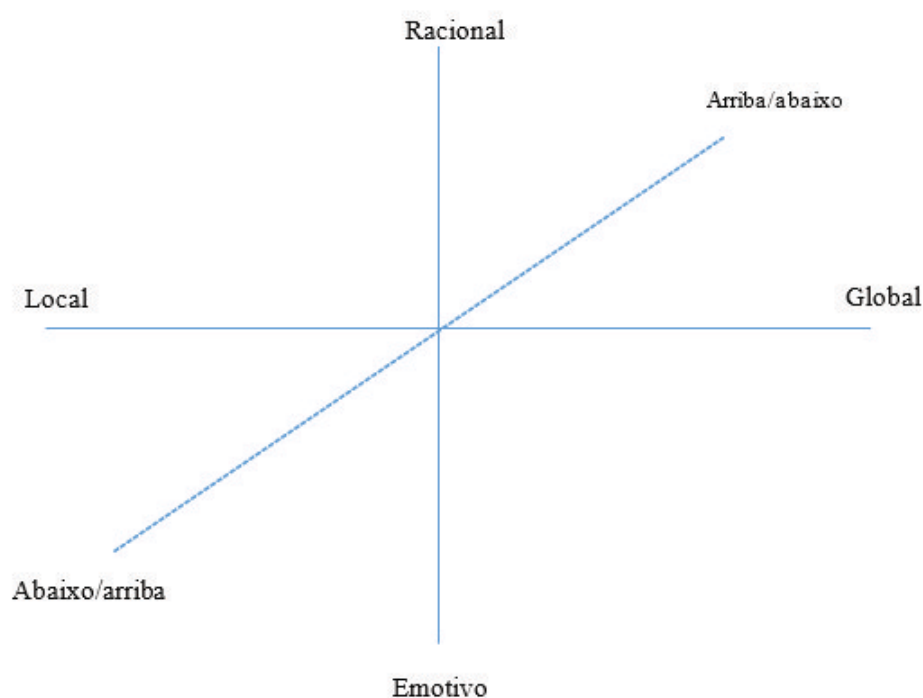


Gráfica 56. Posicionamentos no proceso de reforma da planta municipal

Fonte: elaboración propia

Sumando ás análises de contidos as alteridades, encóntranse tres grandes lóxicas que estruturan dialecticamente os relatos:

- O relato globalista fronte ao localista.
- Uns referentes económicos/materiais fronte a outros emotivos/identitarios.
- Unha visión da necesidade de procesos participativos fronte a outra na que a administración asume un rol máis propositivo e decisivo.



Gráfica 57. Espazo das lóxicas narrativas sobre a reforma da planta local

Fonte: elaboración propia

Estas lóxicas, representadas como eixes cartesianos planos, deben entenderse nun espazo tridimensional, de maneira que os discursos existentes se poden encadrar en cada unha desas coordenadas.

2.4.2. As alternativas mencionadas

A listaxe exhaustiva de alternativas ou medidas aplicables mencionadas é moi ampla. Non todas elas implican unha reforma da planta, senón que moitas se refiren a melloras ou modificacións da xestión da administración.

Asúmese que son as administracións as que están chamadas a facer política activa para mellorar os servizos municipais. Iso non implica que non consideren a cidadanía ou que a entendan como un mero espectador. As referencias á necesidade de participación cidadá no proceso chamado «de abaixo cara arriba» están presentes repetidamente.

«Para min, as alternativas máis exitosas son as que conseguen ter a maior complicidade da poboación» [19]

Tamén a cidadanía ten un rol activo nas dinámicas de carácter global, como por exemplo as demográficas e as socioeconómicas, que permiten a configuración do territorio. Isto implica tanto o éxodo rural como o crecemento da fachada atlántica ou os procesos de suburbanización.

«Creo que é a propia sociedade a que está cambiando os padróns do modelo territorial» [13]

Pero, mesmo nestes casos, xunto con todos aqueles en que non aparecen as referencias de carácter social, as administracións son as chamadas a liderar os procesos de reforma. Non só nos casos de reformar a planta municipal, senón tamén no relativo aos cambios do enfoque político ou de xestión. Son estes, de feito, os tres grandes grupos de alternativas que se propoñen:

→ **Xestión:** estas medidas non supoñen cambios no modelo actual, senón outro xeito de facer as cousas. Aparecen propostas concretas como as seguintes:

- » garantir acceso aos servizos
- » dixitalizar e modernizar a administración
- » servizos de máis calidade
- » maior asistencia aos concellos desde as deputacións
- » máis presión na fiscalidade local
- » maior colaboración co terceiro sector
- » formación para o persoal da Administración local
- » concellos que traballen en rede
- » plans de xestión integrada de servizos municipais
- » adaptar a prestación de servizos segundo o movemento da poboación
- » indicadores de calidade na xestión dos servizos.

→ **Política:** estas alternativas implican un cambio no actual modelo, pero só na esfera lexislativa ou política. Algunhas das propostas suxeridas son:

- » máis financiamento para os concellos
- » apostar polo urbano
- » competencias compartidas
- » apostar polo rural
- » fondos para os hábitats dispersos
- » consumo de proximidade
- » dar prioridade á creación de infraestruturas segundo a poboación
- » retirarlle competencias á Administración local
- » delimitar ben as competencias de cada administración
- » reformar o sistema de financiamento local
- » participación dos concellos nos instrumentos sectoriais.

→ **Planta:** propostas de modificación da planta municipal. Inclúense:

- » entidades metropolitanas
- » fusión obrigatoria
- » comarcalización
- » fusións voluntarias
- » vertebrar o territorio desde o comunal
- » dar personalidade xurídica ás parroquias.

Todas estas alternativas suxeridas polos entrevistados levan implícito un debate ao que se refiren repetidamente, de maneira expresa ou latente. No fondo de toda a narración sempre está latente o tema das fusións e a súa conveniencia. Ese debate ten, polo menos, os seguintes eixes:

1. Incrementar competencias ou reducilas?
.....
2. Un modelo uniforme ou diversidade?
.....
3. Menor dimensión, maior calidade de servizos?
.....
4. Maior tamaño, maior dispersión, maior custo, menor calidade.
.....
5. Fusionar concellos, crear outras entidades ou outros sistemas de cooperación e/ou facelo de forma obrigatoria.
.....

A continuación indícanse exemplos dos argumentos expresados en cada un destes eixes.

1. Os concellos deben incrementar as súas competencias, para prestar máis e mellores servizos, ou reducilas?
.....

A redución de competencias ten unha dobre argumentación: por unha banda, que non se desenvolvan desigualmente esas prestacións no territorio; pola outra, que concentrar os esforzos nun menor número de competencias permitiría unha mellor prestacións dos servizos.

«Para dispoñer dunha Administración local máis eficaz e eficiente habería que partir, como dixen antes, dunha delimitación clara de competencias co fin de que os concellos, sobre todo os modestos, non teñan que seguir asumindo competencias impropias e poidan destinar os seus recursos dun xeito máis efectivo» [1]

2. Modelo uniforme ou diversidade. Debe ser a mesma norma, ou planta, uniforme para todos os concellos ou poden considerarse varias, con diversidade, para adaptarse ás singularidades dos diferentes territorios existentes en Galicia?
.....

«Haberá que ver caso a caso, porque nalgúns sitios compartir estratexias na prestación de servizos entre distintas administracións será positivo e eficaz para a calidade de vida da cidadanía e para facelo máis custo-efectivo, pero noutros casos, é mellor dotar de maior autonomía as entidades de organización do territorio» [25]

«A atribución de competencias, en conformidade coa lexislación básica local, deberá atender ás características das diversas materias e mesmo á capacidade de xestión e distinta tipoloxía das entidades locais» [14]

«Eu creo que a día de hoxe non ten sentido que o mesmo modelo que funciona para unha cidade pretendamos que funcione para unha zona despoboadá. É que non ten sentido» [19]

3. Os servizos son mellores (e maiores) nos concellos grandes ou nos pequenos?

.....

A lóxica subxacente nas fusións é que un incremento do volume de poboación redundará nunha maior calidade dos servizos. Isto cuestiónase nalgúns casos en función do distanciamento da Administración local que provoca ese incremento. Mantense a idea de que nos concellos pequenos a poboación está atendida (ben atendida). Polo tanto, hai poucos recursos, pero ben dirixidos.

«Ao mellor ten que haber eses servizos locais de pequena dimensión e de moita calidade, acompañados dunha estrutura comarcalizada de especialidades que lle dean cobertura ao territorio» [19]

«O que máis se aprecia a escala local é a proximidade coa persoa que pode resolver os problemas nun mundo no que, cada vez máis, cando chamamos a unha entidade, nos responde unha máquina por teléfono e nos vai guiando. Quizais no rural hai máis “calidade” nese senso e está máis personalizada» [21].

4. Se se incrementa o tamaño dos concellos, a atención a eses novos amplos territorios dispersos suporá algún abaratamento dos servizos e redundará nalgunha mellora da calidade ou cantidade dos mesmos?

.....

«Se vou ter máis servizos porque vou ser fusionado cun concello máis grande, como me comunico eu con eses servizos? Como vou de aquí da miña casa á capital do meu concello, que é Bertamiráns? Vou camiñando, que está a 7 quilómetros? Como vou á segunda cidade, digamos, do concello máis importante, que é Milladoiro? Creo que son 12-13 quilómetros. É que non hai ningunha conexión de transporte público» [24]

5. Fusionar concellos, crear outras entidades ou outros sistemas de cooperación.

O debate da fusión entre concellos leva a atender a outros modelos de organización local. A relación de posibilidades mencionadas é a seguinte:

Discurso antifusións	<i>«Eu non teño tan claro que as fusións sexan a solución. Si que poden resolver un problema de acceder a maior orzamento. Iso si que pode ser, agora eu creo que o maior problema dos municipios e dos municipios pequenos é a xestión de servizos, a oferta de servizos» [24]</i> <i>«Nunha situación de despoboamento coma esta, a fusión municipal, digamos, é un risco moi grande, contribúe ao despoboamento e ao baleirado de espazos rurais» [22]</i> <i>«A Xunta non é quen de motivalo, e os concellos son aqueles que tiñan que motivalo pero que tampouco hai que forzalos» [27]</i>
Manter os concellos, pero procurar formas de colaboración como as mancomunidades	<i>«Hai que facer máis eficiente e colaborar porque realmente aínda que está dividido en distintos concellos, realmente é un continuo urbano» [16]</i> <i>«Como están facendo na actualidade, estano xestionando moi ben co tema das mancomunidades, cada vez son capaces de facer fronte ás necesidades que van xurdindo nos seus concellos, sen perder a independencia que necesitan para ser un pouco máis únicos e diferentes ao resto» [28]</i>
Fusións voluntarias dos concellos que así o decidan	<i>«Primeiro hai que ter en conta a poboación, hai que informala e non facelo por detrás como tantas veces se fixo e, en segundo lugar, haberá que estudar cales son os indicadores ou as vinculacións sociolóxicas duns municipios e doutros» [22]</i>
Fusión obrigatoria de todos ou dos concellos pouco eficientes (rurais)	<i>«En política hai que ser valentes, [...] creo que se se toma unha decisión que foi analizada, consensuada, estudada etc., e que —por suposto— é en favor de que os concellos sexan máis eficientes e máis eficaces, que haxa un mellor servizo á cidadanía, que se reduzan custos... eu creo e, que, ben explicadas as cousas, non deberían de ter absolutamente ningún problema, vamos... estou convencida, logo hai que facelo, non?» [4]</i>

	«Entón eu defendería unha planificación e xestión supramunicipal, da maior parte das infraestruturas, para que dea servizo á maior parte de poboación posible, e iso tense que facer a nivel comarcal ou polo menos supramunicipal» [11]
Refundir os concellos en comarcas	«O que si vexo é que hai competencias que deberían desenvolverse a nivel comarcal » [12] «En Galicia hai un mapa de comarcas da época de Fraga, que será máis ou menos adecuado ás comarcas naturais, pero que pode funcionar como un mapa básico de prestación de servizos supramunicipais» [8]
Crear novas entidades, como as áreas metropolitanas	«Ou non fusión, e buscar outros modelos de ordenación. Que pasa? Pola experiencia que teño [...] creo que a Xunta é moi crítica coas áreas metropolitanas, porque evidentemente se [...] facemos unha área urbana na Coruña, imaxínate outra en Vigo e outra en Santiago... que goberna a Xunta?» [13]

Táboa 70. Alternativas de reforma da planta municipal

Fonte: elaboración propia

O peso estatístico das opinións a prol das fusións voluntarias é cuantitativamente maior. Non hai tampouco unha lóxica común segundo o perfil tipolóxico dos informantes. Pódese atopar calquera dos posicionamentos tanto entre políticos/as, como técnicos/as ou estruturais.

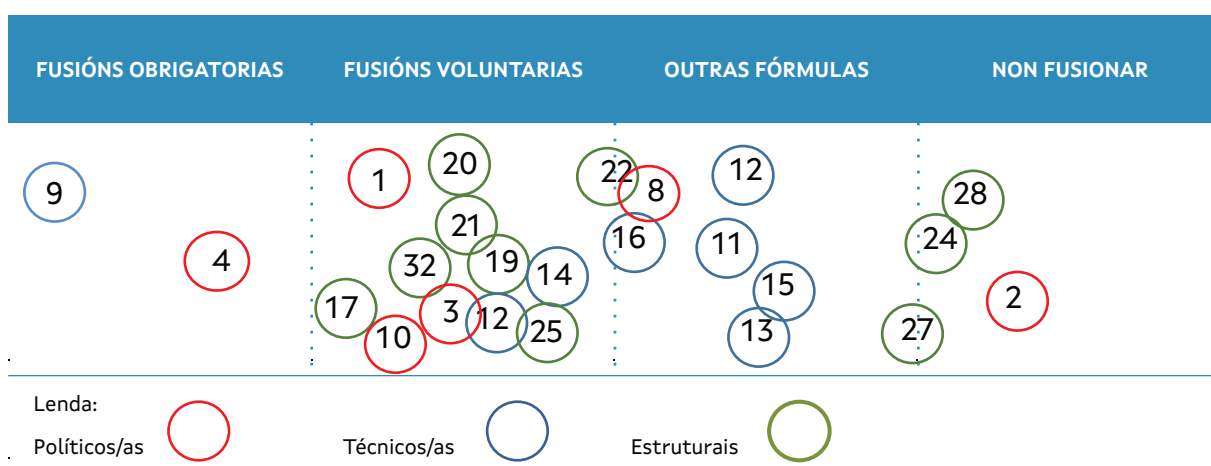


Figura 34. Mapa de distancias no posicionamento respecto das fusións, por tipoloxía de informantes

Fonte: elaboración propia

2.4.3. Dendrograma de lóxicas

Tras tipificar as tres lóxicas mencionadas atribuídas a cada informante, procedeuse cunha análise de clúster, para clasificalos por proximidades. A técnica deixou fóra catro casos, por non ser posible situalos nalgunha das lóxicas. Como resultado, establecéronse tres grupos, que se cruzaron coas variables sociodemográficas de control.

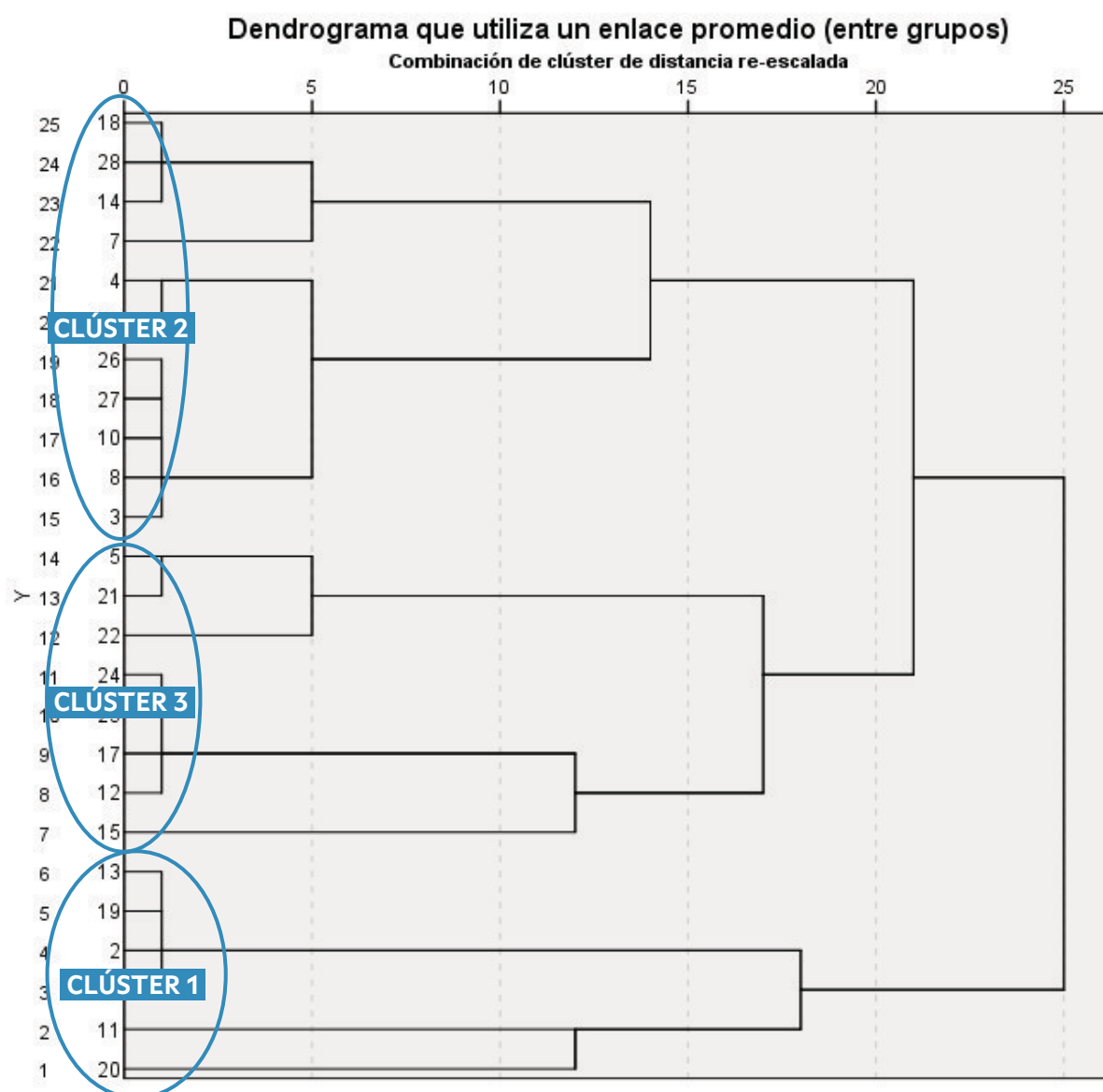


Figura 35 Dendrograma de lóxicas

Fonte: elaboración propia

O **clúster 1** aparece caracterizado pola lóxica das propostas de arriba cara abaixo, dirixidas polas administracións. É un relato fundamentalmente rural, no que teñen peso os políticos de dereitas e os entrevistados sénior. Como alternativa, prefiren as fusións voluntarias.

O **clúster 2** pódese caracterizar polo localismo participativo. Está ben representado por técnicas júnior e, fundamentalmente, non adscritos politicamente ou de esquerdas. Hai unha forte concentración entre as mulleres entrevistadas neste grupo. Queren alternativas que procuren fórmulas de colaboración, pero tamén está presente a fusión voluntaria e a obrigatoria.

O **clúster 3** é o dos globalistas. Ten unha representación máis urbana entre os posicionamentos da esquerda política. Componse fundamentalmente de expertos, a maioría júnior, mais tamén algúns sénior. Prefiren outras fórmulas alternativas ás fusións municipais.

A lóxica emotivo/racional apenas contribúe á definición dos clústeres e en calquera deles atópase unha distribución similar de relatos. As outras dúas (localismo/globalismo e arriba/abaixo) aparecen máis polarizadas.

Por tipos de entrevistados, os/as políticos/as aparecen ben no clúster 1 e no 2. As técnicas, como xa se mencionou, están fundamentalmente no 2 e os representantes estruturais da sociedade, no 2 e no 3.

2.5. Implicacións

As implicacións que pode provocar que se leve a cabo unha reforma da planta local separáronse segundo se refiran a vantaxes ou desvantaxes (táboa 71).

VANTAXES	DESVANTAXES
→ Agrupar concellos urbanos tirará de todo o territorio	→ Os concellos rurais serán absorbidos polos máis urbanos
→ Unha Administración con menor control social será máis racional	→ Distanciamento da Administración por parte da cidadanía
→ Incremento da autonomía municipal	→ Perda de autonomía municipal
→ Posibilidade de potenciar identidades, dependendo da reforma	→ Perda de identidade
→ Maiores posibilidades de colaboración	→ Maiores tensións políticas
→ Criterios máis homoxéneos	→ Incremento da burocracia
→ Melloras na calidade dos servizos	→ Deterioración da calidade dos servizos
→ Posibilidades de ampliar a participación cidadá	→ Perda de participación cidadá
→ Maior acceso aos equipamentos	→ Afastamento dos equipamentos

Táboa 71. Vantaxes e desvantaxes de reformar a planta municipal

Fonte: elaboración propia

De entre todos os debates, mención especial merece o da eficiencia. Este resume, en certa maneira, todos os demais aspectos, tanto de vantaxes como de desvantaxes. A eficiencia é percibida de dúas maneiras. Un bloque amplo relaciónaa con aspectos económicos, aínda que de xeito latente. Por exemplo, un técnico expresa a súa opinión sobre as implicacións das fusións:

«Se todos os concellos de menos de 5 000 habitantes se fusionasen en Galicia, e pasasen a ter máis de 5 000 habitantes, terían un ingreso a maiores sobre o que reciben agora do Estado de 5 millóns de euros anuais. Son moitos cartos, como para mirar as cousas doutra maneira» [9]

Esta mesma interpretación vese na opinión seguinte:

«A fusión de concellos sería unha opción para que eses servizos non perdesen calidade e tivesen un custo moito menor para a Administración e para os cidadáns» [3]

A outra cara da moeda contrapón os valores económico/materias a outros, de carácter social (ou político ou cultural). Trátase do eixe que, como se expuxo na gráfica 56, detecta discursos baseados no racional/material fronte a quen o fai sobre o emotivo/social. Valores, tanto nun como no outro caso, latentes. Un experto explica do seguinte xeito as súas reticencias ás fusións:

«Para reducir custos e aumentar a eficiencia [...] reduzo os municipios nun número menor, mediante a fusión municipal [...] Claro, isto, desde o punto de vista económico, é así. Pero o problema dos municipios no territorio non é soamente un problema económico, senón que [...] ten que ver coa calidade de vida. No momento actual no que falamos da España baleira, de territorio baleiro, se reducimos a prestación dos servizos públicos e, desde logo as grandes poboacións municipais, ao que estamos contribuíndo é non só a non fixar poboación, senón que aceleramos o declive demográfico» [22]

Tamén existen reticencias de tipo económico, en canto ao escepticismo de que a fusión produza un aforro real:

«Entendo que non hai ese aforro do que falan porque no meu concello en concreto non hai un salario do alcalde, só do tenente de alcalde e cobra moi pouco» [2]

Ás lecturas de eficiencia e racionalidade económica engádense aspectos relacionados con outras lóxicas, como as demográficas, ou o que chaman «calidade de vida». Pero os valores que se poden engadir no discurso escéptico (ou crítico) coas fusións son moitísimo máis amplos. Aparecen

referencias identitarias xunto a outras tamén próximas á lóxica racional, como no caso deste entrevistado, que fai referencia á sostibilidade:

«Se o criterio é a sostibilidade e non eficacia económica para que teñan un custo efectivo menor [...] haberá que baleirar algunhas comarcas urbanas, porque non son sustentables, e haberá que dotar de máis infraestruturas algunhas comarcas e espazos máis rurais, porque poderían ser máis sustentables» [25]

2.6. Principais conclusións

Do anterior extraense catro conclusións principais:

1. Os referentes dos entrevistados respecto da situación da Administración local móvense en catro planos: cuestións territoriais, sociais, económicas e de xestión. Normalmente consideran varios planos simultaneamente, pero a énfase nun ou noutro marca a diferenza.
.....
2. As alternativas ou propostas para mellorar a prestación de servizos locais poden ordenarse en tres grupos. Dunha banda, propostas que se refiren só a cambios na xestión, que poderían aplicarse desde xa, sen cambiar nada; doutra están as propostas que suxiren un diferente enfoque político que en ocasións implica cambios normativos (como a lei de financiamento ou retirar ou ampliar competencias); e, por último, están as propostas de modificación da planta local.
.....
3. As lóxicas que crean debate e desacordo, con respecto a cada un dos diagnósticos focalizados nos anteditos problemas, son tres:
 - » Unha parte considera que deben aplicarse solucións de carácter local, fronte a quen pensa en estratexias globais.
 - » Os que fundamentan os seus argumentos en cuestións económicas, fronte aos que ven valores de tipo identitario, calidade do servizos...
 - » A planificación e propostas das administracións fronte á participación cidadá......
4. Son distinguibles tres grandes grupos de narrativas:
 - » Un amplo grupo centra a atención nos procesos participativos e nas especificidades do local; prefiren fórmulas de colaboración entre os concellos, compartindo competencias.

- » Un grupo máis minoritario, fundamentalmente procedente de ámbitos rurais, pide que sexa a Administración a que lidere o mellor proceso posible (de arriba abaixo) fusións voluntarias.
 - » Outro grupo, tampouco moi numeroso pero inzado de expertos (globalista), pon énfase en problemas sociais e territoriais, marcados por procesos que van máis alá do local e prefire, como solución, outras entidades de carácter supramunicipal.
-

- 5.** Hai unha clara predisposición a que as administracións deben actuar e propoñer. O debate sobre as fusións está presente e é asumido socialmente. O que distancia os posicionamentos é o modelo. Todas as narrativas suxiren reformas na Administración local, se ben a diversidade de propostas é moi ampla.
-

Unha conclusión adicional pode entenderse como a da necesidade de reforzar o debate, coordinado polas administracións, para achegar máis as posicións. Varios relatos dos informantes apuntan esta necesidade. Existen, de feito, nas implicacións mencionadas, visións opostas sobre os mesmos parámetros de análise. Un afondamento sobre esas cuestións, con pedagogía, contribuirá a resolver algunhas delas.



CAPÍTULO 6

ANÁLISE DOS PROCESOS DE FUSIÓN EN GALICIA

(OZA-CESURAS E CERDEDO-COTOBADÉ) E SIMULACIÓN
DOUTROS PROCESOS DE REORDENACIÓN MUNICIPAL

1. ANÁLISE DE CASOS DE FUSIÓN EN GALICIA: OZA-CESURAS E CERDEDO-COTOBADA

Ata 2021 Galicia protagonizou as únicas dúas fusións de concellos en España nas tres últimas décadas. Na nosa Comunidade Autónoma catro concellos optaron pola vía das fusións: Oza-Cesuras e Cerdedo-Cotobade. Ademais, hai que considerar un terceiro caso, a integración de Celanova e Acevedo do Río⁷⁴.

Os dous municipios coruñeses de Oza dos Ríos (cunha poboación de 3 204 habitantes) e Cesuras (con 2 131)⁷⁵ uníronse en 2013⁷⁶ baixo a denominación de Oza-Cesuras, na que foi a primeira fusión de dous municipios en España no século XXI. Os concellos de Cerdedo (1 781 habitantes) e Cotobade (4 290 habitantes)⁷⁷, na provincia de Pontevedra, fusionáronse baixo a denominación de Cerdedo-Cotobade en 2016⁷⁸.

En ambos os casos os novos municipios creados superaron os 5 000 habitantes no ano da súa fusión: 5 335 habitantes en Oza-Cesuras e 6 071 en Cerdedo-Cotobade. En 2021 a poboación era de 5 170 habitantes en Oza-Cesuras (en 2020 foi de 5 096, o que recolle una significativa subida) e de 5 719 en Cerdedo-Cotobade (en 2020 era de 5 697, o que amosa tamén certo incremento).

Como xa se indicou, cómpre analizar desde a perspectiva económica estes dous procesos de fusión. Para acadar este obxectivo, vaise realizar un exercicio comparativo dos principais indicadores de ingresos e gastos —e outras *ratios* orzamentarias— a partir da información publicada pola Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais (Ministerio de Facenda e Función Pública) utilizando os orzamentos liquidados, tal e como se fixo no capítulo 4, para coñecer a posición *ex ante* e *ex post* ao proceso de fusión. Inclúense tamén outros indicadores de poboación, territoriais e económicos, a partir da información elaborada polo Instituto Galego de Estatística (IGE).

⁷⁴ Como sinala o periódico La Región, [Nostalgia por Acevedo \(laregion.es\)](http://laregion.es), en 1968 Acevedo do Río achegou a Celanova 1 093 habitantes, 160 000 pesetas e dous funcionarios. O antigo concello de Acevedo do Río, que comprendía esta parroquia xunto coa da Milmanda e Alcázar de Milmanda, contaba cunha extensión de 18 quilómetros cadrados (La Región, 15 de marzo de 2012).

⁷⁵ Poboación en 2013.

⁷⁶ Decreto 83/2013, do 6 de xuño, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Oza dos Ríos e Cesuras e se crea o municipio de Oza-Cesuras https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2013/20130607/AnuncioG0244-060613-0003_es.pdf.

⁷⁷ Poboación en 2016.

⁷⁸ Decreto 134/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Cerdedo e Cotobade e se constitúe o municipio de Cerdedo-Cotobade https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20161017/AnuncioG0244-131016-0001_es.pdf.

1.1. A fusión dos concellos de Oza dos Ríos-Cesuras

Este primeiro caso de fusión municipal fíxose efectivo pouco antes de entrar en vigor a LRSAL, que incluía unha serie de medidas para racionalizar as estruturas e superar a atomización do mapa municipal. Isto supuxo que o novo concello fusionado non puidese beneficiarse das vantaxes económicas aprobadas ao amparo desta lei, algo que si sucedeu coa posterior fusión de Cerdedo-Cotobade.

A táboa 72 permite sinalar a evolución da poboación antes e despois do proceso de fusión desde unha perspectiva comparada. Pódese comprobar que entre 1998 e 2013 (último ano antes da fusión) a poboación no antigo concello de Cesuras se reduciu nun 22 %, o que sen dúbida indica a peor situación demográfica deste concello, mentres que a de Oza dos Ríos caeu un 1,1 %. A comarca de Betanzos, onde se atopaban estes dous concellos, rexistrou durante este período un descenso do número de habitantes do 0,6 %, mentres que a media de Galicia mostraba un lixeiro incremento (1,5 %). Despois da fusión, e considerando o período 2014-2021, a poboación do novo concello de Oza-Cesuras reduciuse un 1,9 %, na comarca de Betanzos diminuíu un 0,5 % e en Galicia experimentou un descenso do 1,9 %. Polo tanto, tras a fusión compróbase un maior paralelismo entre o comportamento demográfico do novo concello e o recollido na comarca de Betanzos, posiblemente polos mellores indicadores de poboación do antigo concello de Oza dos Ríos. De feito, durante o período 1998-2013, a poboación do concello de Cesuras reduciuse en 602 habitantes, mentres que a de Oza dos Ríos o fixo en 36. Tras a fusión, durante o período 2014-2021, a perda de poboación foi de 105 habitantes. Polo que respecta á comarca de Betanzos, durante os dous períodos indicados o descenso foi de 243 e 187 habitantes. Con todo, como se trata de poucos anos para poder comparar as series, estes resultados deben ser tomados coa debida cautela.

	2013-1998 (ANTES DA FUSIÓN)	2021-2014 (DEPOIS DA FUSIÓN)
Galicia	1,5	-1,9
Comarca de Betanzos	-0,6	-0,5
Cesuras	-22,0	-
Oza dos Ríos	-1,1	-
Oza dos Ríos-Cesuras	-	-1,9

Táboa 72. Variación en porcentaxe da poboación de Oza dos Ríos e Cesuras, antes e despois da fusión

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, IGE (2022)

Unha vez sinalado o factor da poboación, resulta necesario abordar os resultados dalgúns indicadores económicos. A partir das cifras publicadas polo IGE sobre o produto interior bruto municipal (PIBM) con datos dispoñibles antes da fusión (2012), compróbase que no último ano o PIBM de Oza dos Ríos e de Cesuras era de 43,2 e de 26,2 millóns de euros, respectivamente (táboa 73), o que representaba o 6,4 % e o 3,9 % do PIB da comarca de Betanzos (en total o 10,3 %, isto é 69,4 millóns de euros) (táboa 74).

No primeiro ano con datos dispoñibles tras a fusión (2014), o PIBM do novo concello Oza-Cesuras foi de 56,8 millóns de euros (táboa 73), o que representa o 8,5 % do PIB de toda a comarca de Betanzos. En 2018 —último ano dispoñible— o PIBM en Oza-Cesuras foi de 63,3 millóns de euros, o que representa, con relación ao PIB da comarca de Betanzos, o 8,5 % (unha diminución de 1,8 puntos porcentuais respecto á situación previa á fusión). En relación co PIBM en euros por habitante no último ano dispoñible antes da fusión (2012), en Oza dos Ríos foi o 77,3 % do obtido na comarca de Betanzos, mentres que no concello de Cesuras foi do 69,8 %. Tras a fusión e para o último ano dispoñible (2018), esta porcentaxe foi do 62,5 %. Ao tratarse dun período tan curto de tempo, non resulta posible tirar conclusións do impacto da fusión sobre a capacidade de xeración de riqueza no novo concello, que pode estar influenciada por diversos factores da dinámica socioeconómica do territorio e da comarca que non son obxecto de análise deste traballo. Polo tanto, a mera fusión de concellos non ten por que xerar un maior pulo económico, aínda que pode incentivalo. En segundo lugar, e como xa se indicou ao analizar os resultados demográficos, cómpre ter unha serie temporal moito máis longa para obter unha resposta concluínte, posto que os resultados económicos das fusiones non resultan inmediatos e requiren un proceso de maduración moito maior. Finalmente, sería recomendable unha valoración máis exhaustiva da situación económica destes concellos, que pode estar condicionando os resultados obtidos.

	MILES DE EUROS					EUROS POR HABITANTE				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Comarca de Betanzos	716 168	675 228	672 050	710 565	748 230	18 096	17 103	17 087	18 315	19 286
Oza dos Ríos	45 889	43 238	-	-	-	14 159	13 223	-	-	-
Cesuras	26 268	26 116	-	-	-	11 695	11 931	-	-	-
Oza dos Ríos-Cesuras	-	-	56 866	58 594	63 354	-	-	10 509	11 064	12 047

Táboa 73. Produto interior bruto municipal (PIBM) e por habitante de Oza dos Ríos, Cesuras e Oza-Cesuras (2010-2018)

Nota: (-) non procede.

Fonte: produto interior bruto municipal e por habitante, IGE (2022).

	PORCENTAXE SOBRE O PIBM					PORCENTAXE SOBRE O PIBM POR HABITANTE				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Oza dos Ríos/Comarca de Betanzos	6,4	6,4	-	-	-	78,2	77,3	-	-	-
Cesuras/Comarca de Betanzos	3,7	3,9	-	-	-	64,6	69,8	-	-	-
Oza-Cesuras/Comarca de Betanzos	-	-	8,5	8,3	8,5	-	-	61,5	60,4	62,5

Táboa 74. Porcentaxe do produto interior bruto municipal (PIBM) e por habitante de Oza dos Ríos, Cesuras e Oza-Cesuras respecto á comarca de Betanzos (2010-2018)

Nota: (-) non procede.

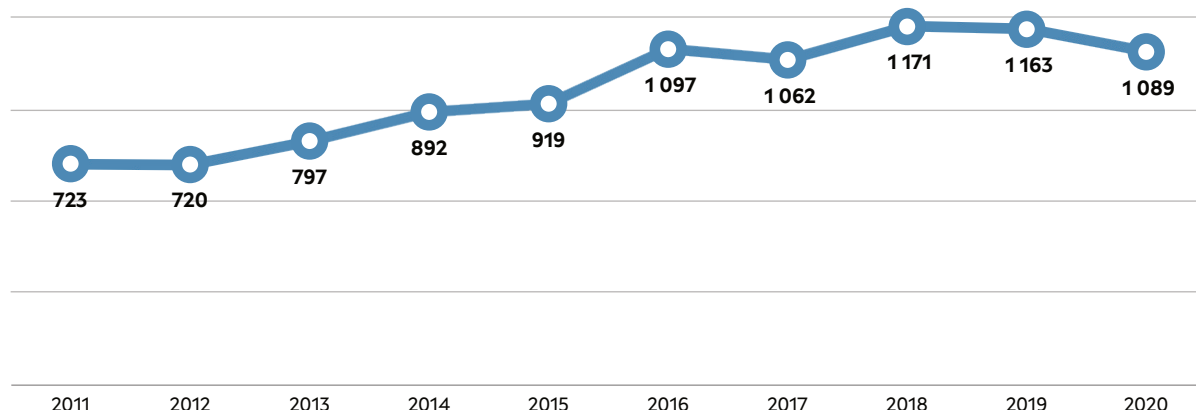
Fonte: produto interior bruto municipal e por habitante, IGE (2022).

Como se indicou, cómpre tamén analizar a situación nos orzamentos municipais liquidados, tanto desde a perspectiva dos ingresos coma dos gastos. Para iso vaise realizar un exercicio comparativo considerando os dous concellos como un só. Isto precisa construír un agregado total de datos orzamentarios e fiscais ata 2013 dos dous concellos⁷⁹. A partir de 2014 xa se utilizan os datos publicados polo Ministerio de Facenda e Función Pública para o novo municipio. Tamén cómpre indicar que nesta simulación non se considera o ano 2010, xa que as importantes cantidades repartidas polo Estado aos concellos (a través do Plan E) poden distorcer os resultados da análise (De Diego Gómez & Vaquero García, 2016).

A gráfica 58 mostra a evolución dos ingresos non financeiros por habitante e como desde 2011 ata 2020 se produce un importante aumento desde os 723 ata os 1 089 euros. Así, en 2013 (último ano previo á fusión) o ingreso non financeiro por habitante foi de 797 euros, mentres que en 2020 chegaba aos 1 089 euros (un aumento de 292 euros, que supón un incremento do 36,7 %). Cómpre tamén sinalar o importante aumento dos ingresos non financeiros entre 2015 e 2016 (178 euros por habitante) como consecuencia da posta en marcha do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local entre os concellos resultantes dun proceso de fusión.

Este mesmo resultado pero referido aos ingresos totais sinálase en De Diego Gómez e Vaquero García (2016), a pesar de que, tal e como se indicou, o novo Concello de Oza-Cesuras non tivo os beneficios previstos para os procesos de fusión municipal da LRSAL. Con todo, os ingresos adicionais —por parte da Xunta de Galicia— por tratarse dun concello fusionado xa se recollen a partir de 2016, cando comeza a participar no fondo de fusións.

⁷⁹ Para iso sumáronse os valores dos diferentes indicadores e dividiuse polo total da poboación dos dous concellos para obter o valor do indicador por habitante co obxecto de comparar coa situación tras a fusión.



Gráfica 58. Ingresos no financeiros por habitante en Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022).

Tras a fusión, o Concello de Oza-Cesuras tamén supera a media dos ingresos no financeiros para o seu tramo de poboación (de 5 001 a 10 000 habitantes ou de 5 001 a 8 000 habitantes). Este resultado é coherente co esperado, en boa medida, polos novos fondos derivados do incremento de poboación no concello recibidos doutras administracións públicas e polos ingresos procedentes do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local para os concellos fusionados por parte da Xunta de Galicia (táboa 75). Neste sentido, e a modo de exemplo, véxase a Orde do 8 de outubro de 2021, da Vicepresidencia Primeira e Consellería de Presidencia, Xustiza e Turismo, pola que se establecen as condicións para a repartición do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local para o ano 2021 entre os concellos resultantes dun proceso de fusión. Nesta orde establécese que o Fondo de Cooperación Local para o ano 2021 terá un fondo adicional cunha dotación de 1,5 millóns de euros para os concellos da Comunidade Autónoma de Galicia resultantes dun proceso de fusión municipal.

	2017	2018	2019	2020	Media
Oza-Cesuras	1 062	1 171	1 163	1 089	1 121
De 5 001 a 10 000 habitantes *	844	905	906	904	890
De 5 001 a 8 000 habitantes*	865	931	931	921	912

Táboa 75. Comparativa dos ingresos no financeiros por habitante de Oza-Cesuras con outros estratos de poboación municipal

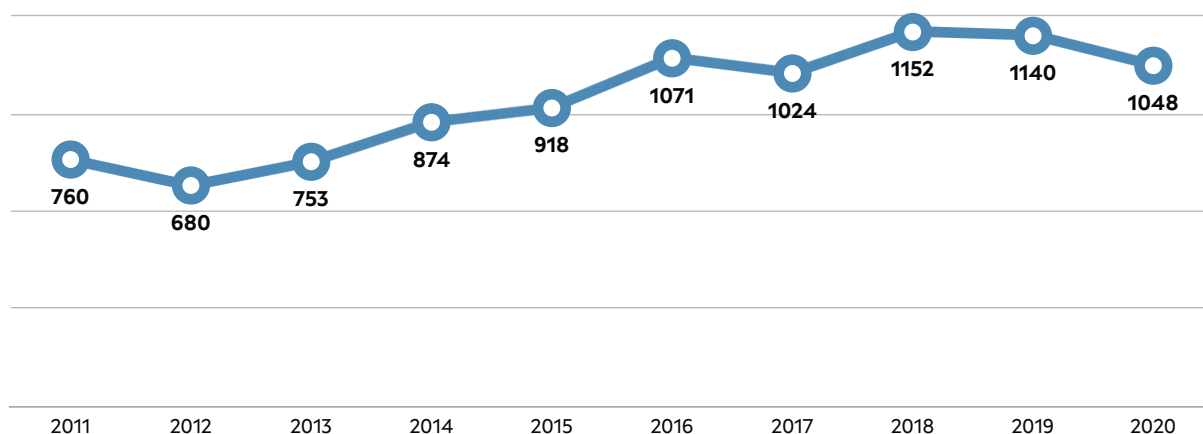
Nota: (*) grupos de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022).

Polo que respecta ao comportamento do gasto non financeiro por habitante (gráfica 59), compróbase como a tendencia tamén é crecente durante todo o período estudado, cun aumento notable tras o proceso de fusión en 2013. Así, neste ano o gasto non financeiro medio por habitante foi de 753 euros, para logo chegar aos 1 048 euros en 2020. Do mesmo xeito, entre 2015 e 2016, o

gasto non financeiro per cápita aumenta en 153 euros, debido en boa medida aos maiores ingresos non financeiros como consecuencia do acceso ao «fondo de fusións» (cuestión xa comentada ao analizar o comportamento dos ingresos), polo que esa maior capacidade financeira se traduciu nun maior nivel de gasto por habitante.

Sen dúbida, a mellor situación económica xeral, xunto co maior acceso aos fondos complementarios, permitiu un aumento do gasto non financeiro neste concello. A táboa 76 realiza unha comparativa deste gasto nos últimos anos entre este concello e os municipios cun tamaño de poboación próximo. Compróbase un maior gasto non financeiro por habitante no concello de Oza-Cesuras con respecto á media dos concellos de 5 001 a 8 000 e de 5 001 a 10 000 habitantes.



Gráfica 59. Gastos non financeiros por habitante de Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

	2017	2018	2019	2020	Media
Oza-Cesuras	1 024	1 152	1 140	1 048	1 091
De 5 001 a 10 000 habitantes *	781	833	891	886	848
De 5 001 a 8 000 habitantes*	802	860	924	916	876

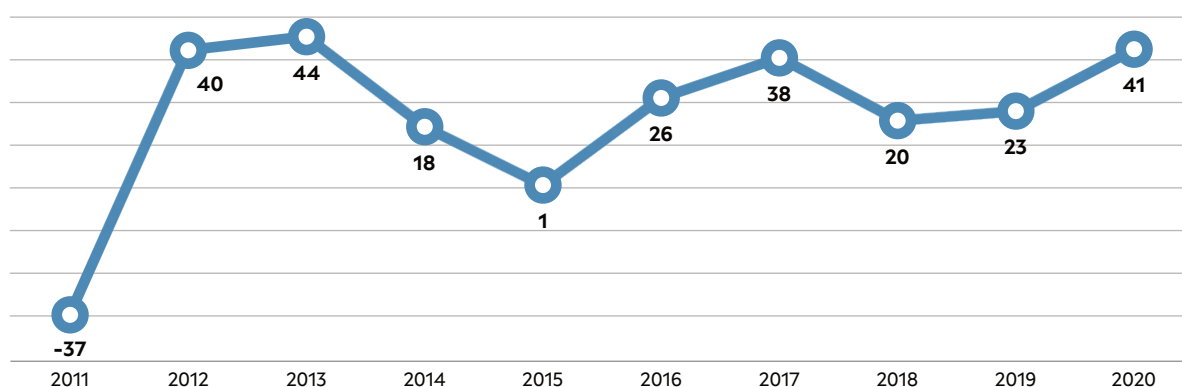
Táboa 76. Comparativa dos gastos non financeiros de Oza-Cesuras con outros estratos de poboación municipal

Nota: (*) grupos de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Cabería preguntarse se este comportamento dos gastos e ingresos resulta responsable e consecuente co obxectivo de evitar os déficits e xerar, na medida do posible, superávit. A gráfica 60 mostra o comportamento do superávit/déficit non financeiro desde 2011 ata 2020. Como se pode ver,

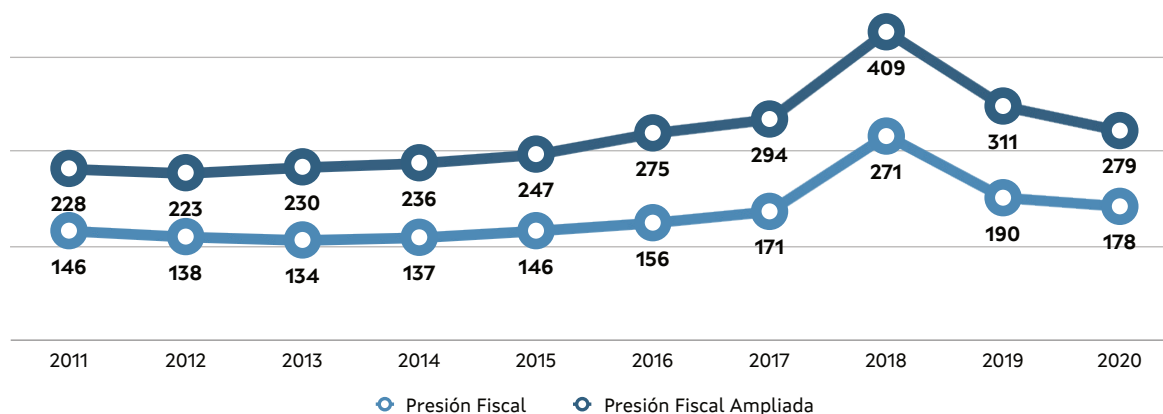
despois do proceso de fusión, e aínda que se incrementou notablemente o nivel de gasto non financeiro, o Concello de Oza-Cesuras sempre estivo en superávit. Cómpre tamén sinalar que desde o 2016 este concello non ten débeda, cando a media en 2020 nesta partida foi de 25 euros por habitante para os concellos de 5 001 a 10 000 habitantes. Polo tanto, os datos obtidos reflicten un gasto municipal soportado polos ingresos que manexa o concello, é dicir, a boa saúde económico-financeira deste novo concello.



Gráfica 60. Superávit/déficit non financeiro por habitante en Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta á presión fiscal e á presión fiscal ampliada (conceptos xa explicados no capítulo 4), ambos os indicadores mostran un comportamento bastante estable, salvo algún ano e por efecto do capítulo III, relativo ás taxas e outros ingresos⁸⁰ (gráfica 61).



Gráfica 61. Presión fiscal e presión fiscal ampliada Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

⁸⁰ En concreto, en 2018 o Concello de Oza-Cesuras ingresou por servizo de abastecemento de augas 80 000 euros fronte aos 22 039 euros de 2019, o que explica en boa medida este resultado. En 2018 o Concello de Oza-Cesuras adjudicou o abastecemento de augas á empresa concesionaria do antigo Concello de Oza dos Ríos, a través dunha privatización do servizo que foi sacada a concurso por un importe de 457 141 euros.

Se entramos en materia fiscal, cómpre indicar que no período 2011-2020 o tipo impositivo do IBI para bens urbanos se situou na porcentaxe mínima e supletoria de aplicación segundo o artigo 72 do RDL 2/2004, do 5 marzo (0,40 %), e que a última revisión do valor catastral do IBI é de 2007. O tipo do IBI rústico tampouco mudou durante o período estudado —segue situado no 0,44 % (o mínimo e supletorio é do 0,3 %)— e o tipo do IBI para inmobles de características especiais baixou a partir do ano seguinte da fusión do 0,6 % (tipo supletorio, pero non mínimo) ao 0,13 %. O importe medio do recibo do IBI aumentou lixeiramente a partir do ano da fusión (de 72 euros por habitante en 2013 a 77 euros en 2015), último ano dispoñible a partir da información publicada polo Ministerio de Facenda e Función Pública, como consecuencia do aumento de bases pola revisión catastral producida en 2012 (ata ese momento a última revisión catastral era de 1990). Nese mesmo período, o importe do IBI por habitante pasou dos 81 aos 89 euros, principalmente como consecuencia da xa comentada revisión do valor catastral do IBI.

Polo que respecta ao imposto sobre actividades económicas (IAE), o coeficiente de situación física do local (mínimo e máximo) é de ⁸¹. En relación co imposto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), as cotas básicas tampouco mudaron durante o período obxecto de estudo (de feito as cantidades recadadas entre 2014 e 2020 por estes impostos son moi similares)⁸². Ademais, no concello de Oza-Cesuras non se aplica o imposto sobre o incremento de valor dos terreos de natureza urbana (IIVTNU) —máis coñecido como plusvalía municipal—, e o tipo do imposto sobre construcións, instalacións e obras (ICIO) foi sempre do 2 %⁸³. Ao mesmo tempo, este imposto recolle unha rebaixa do 95 %, polo que a recadación por esta figura tributaria é testemuñal, sen ningún outro obxectivo que o de atraer máis poboación para este concello. A recadación directa entre 2014 e 2020 neste concello en termos de orzamentos liquidados pasou de pouco máis de 700 000 euros a 886 000 euros, mentres que a recadación indirecta foi de 18 800 euros e de 20 800, respectivamente. Polo que respecta ás taxas, prezos públicos e outros ingresos, o importe pasou dos 521 000 euros aos 511 000 euros⁸⁴. En total, a presión fiscal (capítulos I e II) pasou dos 722 768 aos 907 400 euros, debido á recadación polo IBI como consecuencia da revisión catastral. Precisamente, como o Concello de Oza-Cesuras xa aplica os tipos mínimos e supletorios no IBI, resulta imposible baixar a recadación por esta vía, de aí que o que se obtén sexa precisamente o mínimo posible tras a revisión catastral.

⁸¹ O coeficiente de situación é aquel que se aplica sobre as cotas municipais, provinciais ou nacionais fixadas nas tarifas do IAE unha vez modificadas polo coeficiente de ponderación, tendo en conta a situación física do local dentro de cada termo municipal, atendendo á categoría da rúa en que radique (artigo 87 do RDL 2/2004).

⁸² O artigo 95 do RDL 2/2004, establece que sobre o cadro de tarifas aprobado polo Estado, os concellos poderán incrementar as citadas cotas mediante a aplicación sobre elas dun coeficiente, que non poderá ser superior a 2. Neste caso, o Concello de Oza-Cesuras aplica unha ponderación de 1 sobre turismo, polo tanto non incrementa a cota «básica» aprobada polo Estado no RDL 2/2004.

⁸³ O artigo 102 do RDL 2/2004 establece que o tipo de gravame do imposto será o aprobado polo concello, sen que este poida exceder o 4 %.

⁸⁴ Nos últimos anos aprobáronse un conxunto de medidas que buscaban reducir a presión fiscal do concello para captar poboación. Así, en 2013 xa se aplicaron bonificacións especiais para os empadroados neste municipio nalgunhas taxas como a recollida de lixo ou o saneamento.

En consecuencia, parece claro que o aumento da presión fiscal non foi polo incremento dos tipos, senón polo aumento das bases tributarias do IBI e polo incremento da recadación vía taxas e outros ingresos en certos anos, pero non en todos⁸⁵.

	2011	2012	2015	2017	2020
Tipo IBI-urbano (%)	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Tipo IBI- rústico (%)	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44
Tipo IBI- características especiais (%)	0,60	0,60	0,013	0,013	0,013
Coefficiente de situación IAE (mínimo/máximo)	1 / 1	1 / 1	1 / 1	1/1	1/1
IVTM –turismos	Sen variación sobre as cotas «básicas»				
IIVTNU	Non se aplica				
ICIO-tipo (%)	2	2	2	2	2

Táboa 77. Indicadores fiscais de Oza-Cesuras (varios anos)

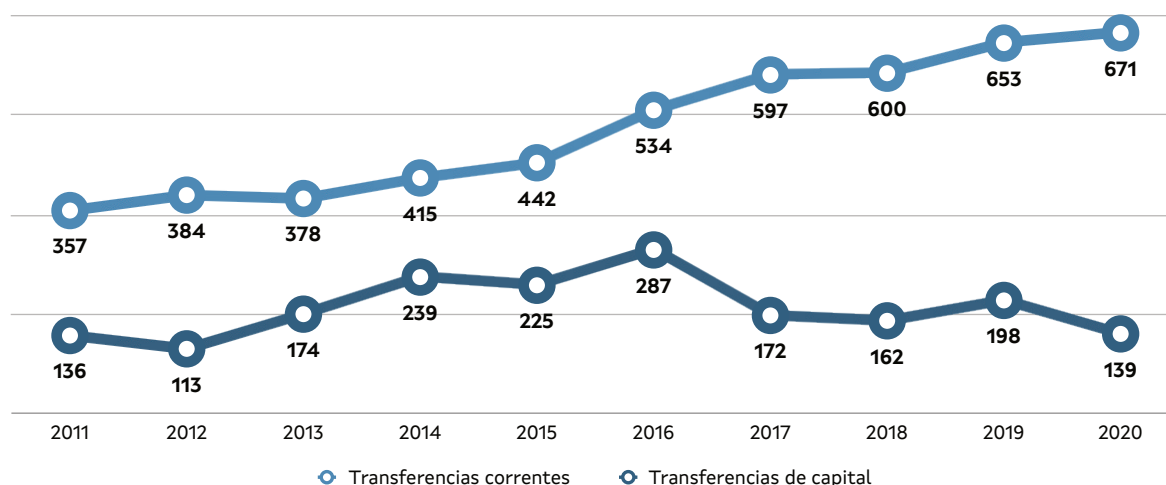
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

En materia de ingresos é preciso destacar o aumento do importe en transferencias correntes e de capital por habitante desde a fusión municipal (gráfica 62). A Xunta de Galicia, como incentivo aos procesos de fusión de concellos, creou o «fondo de fusionés», destinado a mellorar as condicións de vida da cidadanía e, ao mesmo tempo, reducir os custos na prestación de servizos.

Cómpre indicar que estas achegas teñen un carácter non finalista e poderán ser aplicadas polos concellos para o financiamento de gastos de natureza produtiva ou xeradora de emprego, para obras e servizos, gastos de persoal, gasto corrente en bens e servizos, amortización da débeda ou calquera outro gasto ou investimento acorde coas competencias municipais. Como xa se indicou, en 2021 este fondo adicional foi de 1,5 millóns de euros repartidos da seguinte forma: un 60 % do importe para as entidades fusionadas nos últimos 5 anos e un 40 % para as fusionadas entre os 10 e os 15 últimos anos⁸⁶.

⁸⁵ Os ingresos por este concepto pasaron dos 97 euros previos ao proceso de fusión aos 122 euros por habitante en 2019. Como xa se indicou, este resultado tamén pode deberse aos cambios introducidos na xestión do abastecemento de augas.

⁸⁶ Orde do 8 de outubro de 2021 pola que se establecen as condicións para a repartición do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local para o ano 2021 entre os concellos resultantes dun proceso de fusión.



Gráfica 62. Transferencias correntes e de capital por habitante de Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Unha cuestión que cómpre abordar é se tras a fusión municipal se produce un cambio na orientación das políticas municipais. Para iso cabe recordar o que xa se indicou en capítulos anteriores en relación cos obxectivos dos diferentes grupos funcionais de gasto⁸⁷ (táboa 78).

Orientación	Comportamento segundo o tamaño en número de habitantes do concello.
Benestar básico	Os concellos de ata 5 000 habitantes destinan moitos máis fondos a esta área de gasto.
Benestar complementario	A medida que aumenta o número de habitantes do concello, a importancia relativa desta área de gasto vaise reducindo.
Axente produtor	Os concellos de menos de 5 000 habitantes destinan unha cantidade relativamente menor a esta área de gasto.
Axente dinamizador	A medida que aumenta o número de habitantes do concello, a importancia relativa desta área de gasto vaise reducindo.
Gastos correntes	A medida que aumenta o número de habitantes do concello, a importancia relativa desta área de gasto vaise reducindo.
Financeira	Non hai un padrón claro de comportamento en función da poboación do concello.

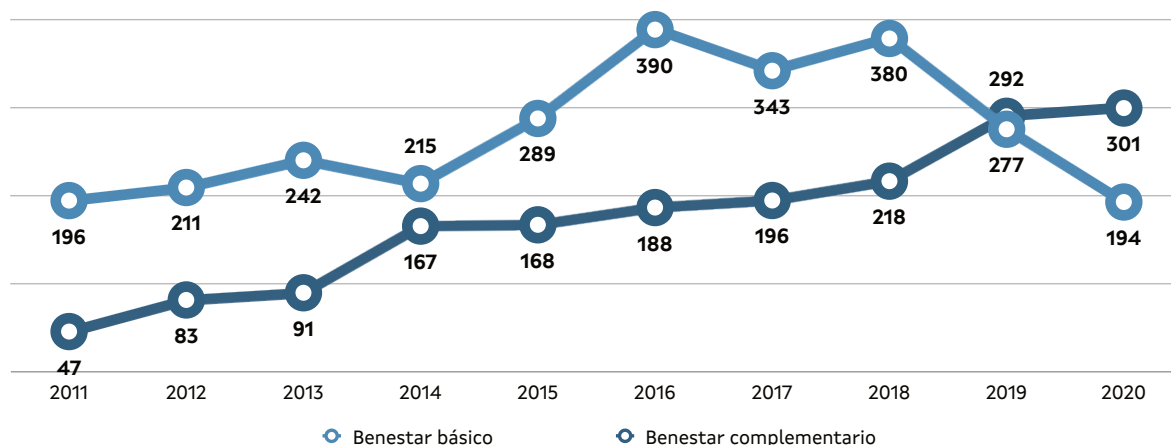
Táboa 78. Orientación do gasto e comportamento segundo o número de habitantes

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado) e elaboración propia.

⁸⁷ No capítulo 4 indicábase que canto menos poboación ten un concello, máis recursos é preciso dedicar por habitante para a prestación de servizos de carácter xeral (fundamentalmente os pagamentos para a xestión da administración pública) e para os servizos públicos básicos (benestar básico). Isto implica unha carteira moito máis limitada de servizos públicos que a ofertada por un concello con maior poboación. Tamén se sinalaba que os concellos de menor tamaño deben realizar un maior esforzo orzamentario en actuacións de protección e promoción social (benestar complementario). Así mesmo, estes concellos deben destinar relativamente máis por habitante ao gasto en actuacións de carácter económico. Debido ás elevadas exixencias no resto de áreas de gasto, o seu compromiso orzamentario coa produción de bens de carácter preferente (sanidade, educación, cultura e deporte) será menor.

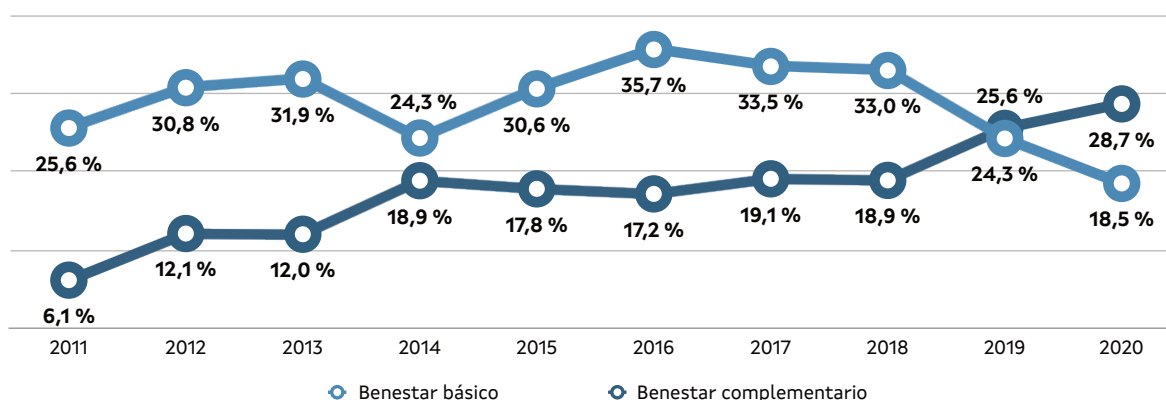
Aínda que é pronto para poder indicar unha tendencia clara, xa que a fusión de Oza-Cesuras é de 2013, compróbase como o gasto por habitante experimenta unha redución nos últimos anos, algo que é propio dos concellos de máis de 5 000 habitantes. Polo que respecta ao gasto en benestar complementario, a súa importancia orzamentaria relativa aumentou, aínda que era esperable unha redución continuada a medida que se incrementa a poboación do concello (gráfica 63).

Pola súa parte, a gráfica 64 recolle as porcentaxes relativas de ambas as dúas áreas de gasto, e mostra como o gasto en benestar básico pasa de representar o 31,9 % por habitante en 2013 ao 18,5 % en 2020, algo que é propio daqueles concellos de maior número de habitantes. Polo que respecta ao gasto en benestar complementario, a partir de 2013 a porcentaxe vaise incrementando desde o 12 % ata o 28,7 % en 2020.



Gráfica 63. Orzamento por habitante para benestar básico e complementario de Oza-Cesuras (2011-2020)

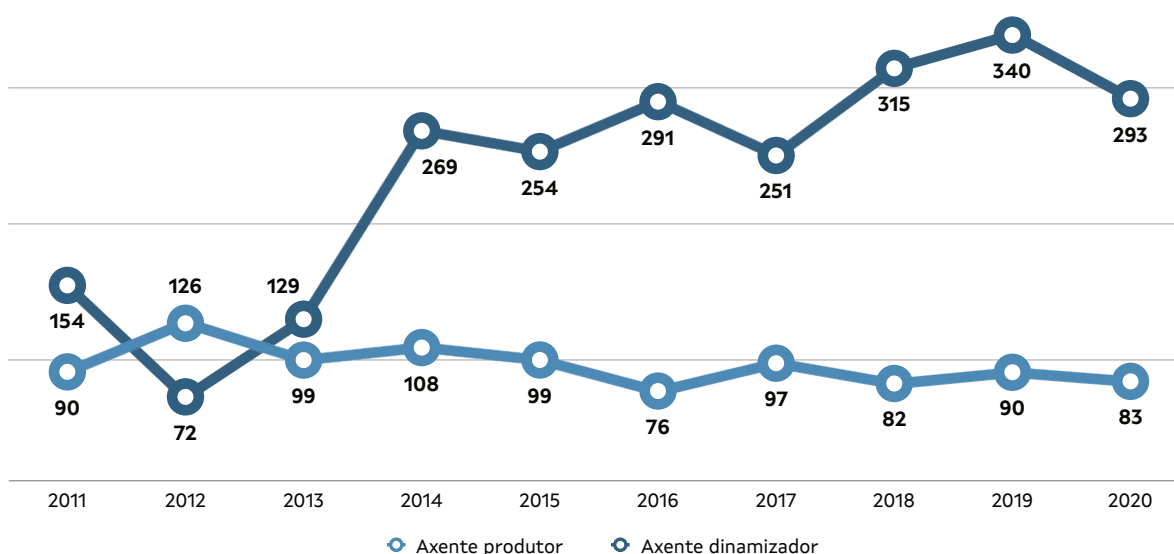
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)



Gráfica 64. Orzamento por habitante para benestar básico e complementario de Oza-Cesuras, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

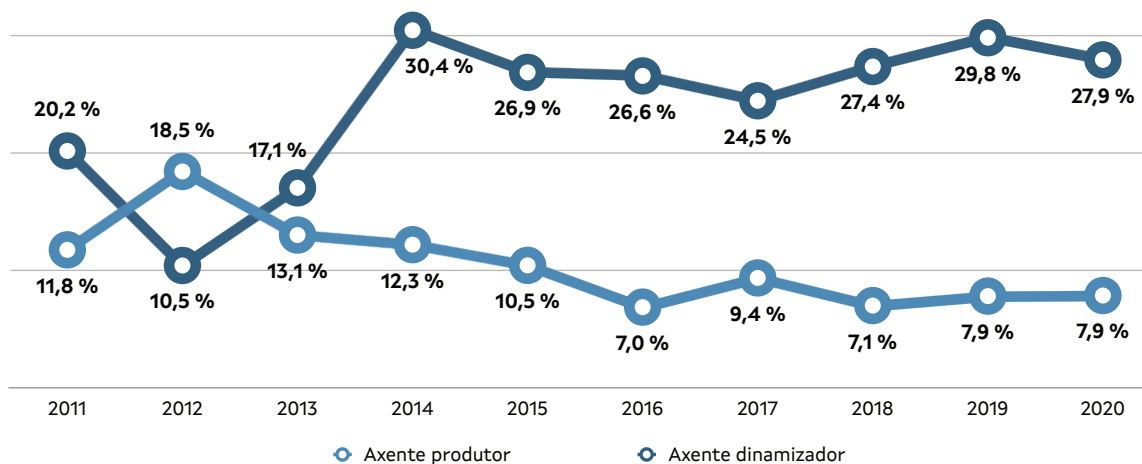
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

En relación co gasto por habitante como axente produtor e axente dinamizador (gráfica 65), o resultado mostra unha redución no primeiro caso e un forte aumento no segundo a partir de 2013. É preciso recordar que nos concellos de ata 5 000 habitantes destinan unha cantidade relativa menor para o gasto por habitante como axente produtor, mentres que a medida que aumenta o número de habitantes, o gasto relativo como axente dinamizador debería reducirse. Polo tanto, se ben se cumpre o esperado no primeiro caso, non sucede así no segundo. A gráfica 66 permite comparar a evolución relativa destes dous tipos de gasto e observar un cambio de tendencia a partir de 2013. Así, neste ano a porcentaxe que representa o gasto como axente produtor e dinamizador é do 13,1 % e do 17,1 %, respectivamente, mentres que en 2020 as porcentaxes son do 7,9 % e do 27,9 %.



Gráfica 65. Orzamento por habitante para actuacións como axente produtor e dinamizador de Oza-Cesuras (2011-2020)

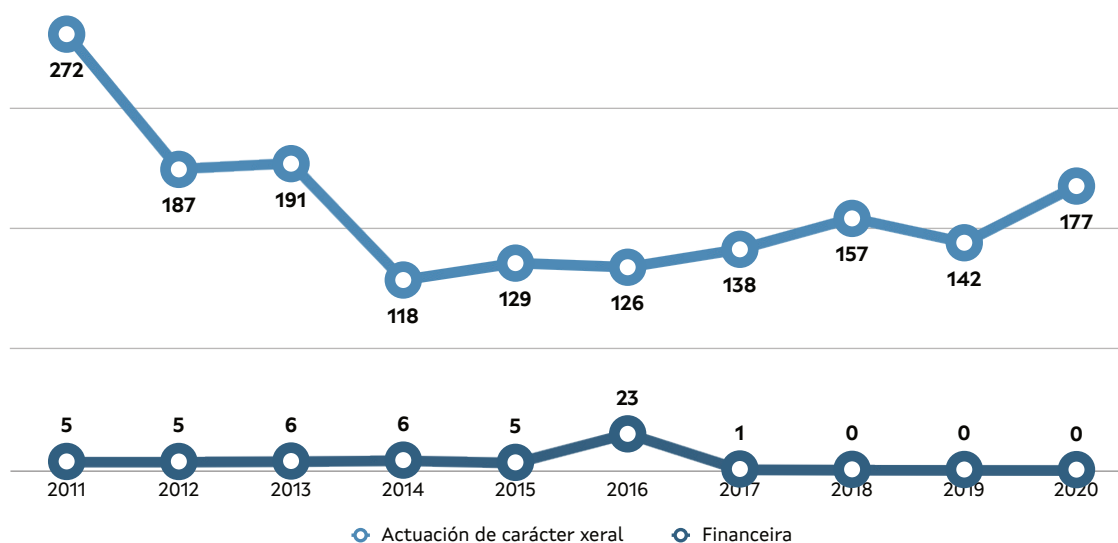
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)



Gráfica 66. Orzamento por habitante para actuacións como axente produtor e dinamizador de Oza-Cesuras, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

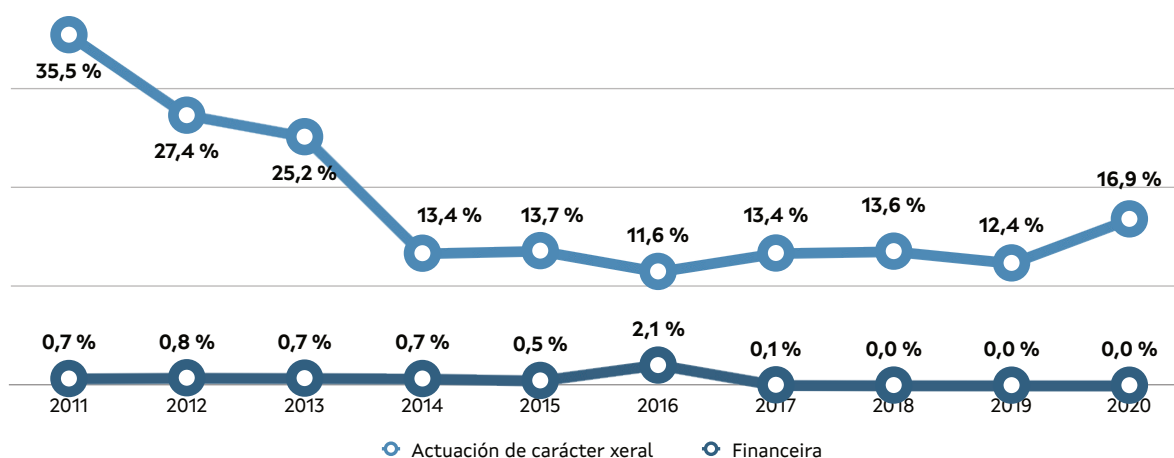
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ao gasto por habitante en actuacións de carácter xeral, resulta evidente o significativo aforro no custo dos órganos de goberno e servizos de carácter xeral a partir da fusión, tal e como se pode apreciar na gráfica 67, un comportamento que vai na lóxica do esperado. Esta mesma conclusión pódese obter a partir da gráfica 68 ao comprobar que o peso relativo das actuacións de carácter xeral pasaron de representar o 25,2 % do total a representar o 16,9 % en 2020 (precisamente este último ano recolle certo aumento respecto a 2019, cando a cifra era do 12,4 %). Polo que respecta á carga financeira, a porcentaxe é de cero nos últimos anos.



Gráfica 67. Orzamento por habitante para actuacións de carácter xeral e financeiro de Oza-Cesuras (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)



Gráfica 68. Orzamento por habitante para actuacións de carácter xeral e financeiro de Oza-Cesuras, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente o gasto destinado a pagar a débeda reduciuse ata cero, o que permite sinalar a boa saúde financeira do concello. Ademais, en 2020, o remanente de tesouraría foi de case 1,7 millóns de euros e o importe pendente de pagamentos pasou dos 886 000 euros en 2016 aos 338 625 en 2020. Durante ese tempo, o período medio de pagamento pasou dos 41 aos 5 días (táboa 79).

Con todo, é preciso volver indicar que en 2021 a poboación do concello de Oza-Cesuras supera lixeiramente os 5 000 habitantes, polo tanto, non é un concello con moita poboación, de aí que esta converxencia do gasto en determinadas áreas funcionais non sexa completa cara aos municipios de maior tamaño, aínda que mostra uns indicadores mellores que antes da fusión municipal.

	2011	2012	2015	2017	2020
Débeda viva	32	23	0	0	0
Remanente de tesouraría	-	-	67	165	332
Importe pagamentos pendentes	-	-	62	125	66
Necesidade (-) / capacidade (+) de financiamento	-37	44	1	38	41

Táboa 79. Indicadores orzamentarios por habitante de Oza-Cesuras (2011-2020)

Nota: (-) dato non dispoñible

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Desde un punto de vista máis cualitativo, cómpre sinalar a valoración da fusión que fai o alcalde de Oza-Cesuras, Pablo González Cacheiro. Nunha entrevista publicada en *La Voz de Galicia*, o rexedor valoraba positivamente a fusión do concello, xa que segundo el permitiu optimizar os recursos dispoñibles. Para o alcalde, o proceso de fusión municipal permitiu que todos os habitantes do novo municipio poidan acceder a unha gardaría, unha ludoteca, un servizo de saneamento e teleasistencia a domicilio (González Cacheiro & Cubela, 2021). Polo tanto, e segundo indica o alcalde, incrementouse a dotación de servizos a toda a poboación tras a fusión.

Alén diso, o alcalde destaca que a fusión de Oza-Cesuras foi a primeira do século XXI e anterior á aprobación da LRSAL, polo que o novo concello quedou sen poder aumentar os ingresos do Estado destinados a incentivar a fusión dos concellos, aínda que como xa se indicou, si se beneficia dos orzamentos do fondo adicional do Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.

1.2. A fusión de Cerdedo-Cotobade

Os municipios de Cerdedo e de Cotobade fusionáronse en 2016. A particularidade deste dous concellos é que pertencen a comarcas distintas, a diferenza de Oza-Cesuras, que eran da mesma comarca. Con todo, isto non debe ser unha limitación, posto que nun proceso de fusión o que realmente importa é contar con elementos comúns como a proximidade, que se poden dar en concellos limítrofes aínda que non sexan da mesma comarca.

A táboa 80 permite sinalar a evolución da poboación antes e despois do proceso de fusión de Cerdedo e Cotobade. Pódese comprobar como entre 1998 e 2016 a poboación no antigo concello de Cotobade se reduciu nun 14,4 % (722 persoas), mentres que a de Cerdedo caeu un 33,6 % (903 persoas). Pola súa banda, a comarca de Pontevedra, onde se atopaba o concello de Cotobade, rexistrou un aumento do 8,5 % (9 639 habitantes), en boa medida polo dinamismo demográfico da cidade de Pontevedra, mentres que a comarca de Tabeirós-Terra de Montes, á que pertencía o antigo concello de Cerdedo, experimentou unha perda de poboación do 12,7 %. A media de Galicia mostra un lixeiro descenso (-0,2 %). Despois da fusión municipal e considerando o período 2017-2021, a poboación do novo concello experimentou unha redución do 6,4 % (388 persoas). Na comarca de Pontevedra apenas hai crecemento (89 persoas) e na de Tabeirós-Terra de Montes o descenso foi do 2,9 % (694 persoas). Na media galega compróbase unha redución do 0,5 %. Igual que se indicou para o caso de Oza-Cesuras, sería necesaria unha serie máis longa de anos para poder concluír un resultado claro en relación coa tendencia demográfica do novo concello.

	2016-1998	2021-2017
Galicia	-0,2	-0,5
Comarca de Pontevedra	8,5	0,07
Cotobade	-14,4	-
Comarca de Tabeirós-Terra de Montes	-12,7	-2,9
Cerdedo	-33,6	-
Cerdedo-Cotobade	-	-6,35 %

Táboa 80. Variación en porcentaxe da poboación de Cerdedo e Cotobade, antes e despois da fusión

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, IGE (2022)

Polo que respecta ao comportamento do PIBM, as comparacións resultan algo máis complexas, posto que como xa se indicou, o concello de Cotobade pertence á comarca de Pontevedra e o de Cerdedo á comarca de Tabeirós-Terra de Montes.

En 2016, último ano antes da fusión con datos dispoñibles, o PIBM de Cotobade foi de 55,4 millóns de euros e o de Cerdedo, de 21,3 millóns (total 76,7 millóns). En 2018, primeiro ano con datos

dispoñibles tras a fusión, o PIBM foi de 84,9 millóns, isto é, 8,2 millóns de euros máis que en 2016, algo que non sucedía ao analizar os resultados de Oza-Cesuras (táboa 81).

Polo que respecta ao PIBM por habitante en 2016, último ano dispoñible previo á fusión destes concellos, situouse nos 12 859 euros en Cotobade e en 10 511 euros en Cerdedo. En 2018, o PIBM por habitante no novo concello resultante da fusión foi de 13 830 euros. A táboa 82 resume estes resultados. De novo, e tal e como se indicou para o caso do concello de Oza-Cesuras, ao tratarse dun período tan curto de tempo, tampouco é viable tirar conclusións do impacto da fusión sobre a capacidade de xeración de riqueza no novo concello, xa que o resultado obtido pode deberse a varios factores socioeconómicos do territorio e da comarca, que quedan fóra dos obxectivos desta investigación.

	MILES DE EUROS					EUROS POR HABITANTE				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Comarca de Pontevedra	2 568 741	2 404 721	2 351 731	2 553 890	2 824 589	21 327	19 729	19 182	20 820	22 615
Cotobade	57 302	50 869	51 219	55 369	-	12 967	11 553	11 707	12 859	-
Comarca de Tabeirós-Terra de Montes	367 621	327 813	324 486	362 905	366 544	13 050	11 806	11 978	13 659	15 156
Cerdedo	22 098	18 513	19 799	21 233	-	9 950	8 675	9 469	10 511	-
Cerdedo-Cotobade	-	-	-	-	84 914	-	-	-	-	13 830

Táboa 81. Produto interior bruto municipal e por habitante Cotobade, Cerdedo e Cerdedo-Cotobade (2010-2018)

Nota: (-) non procede

Fonte: Produto interior bruto municipal e por habitante, IGE (2022)

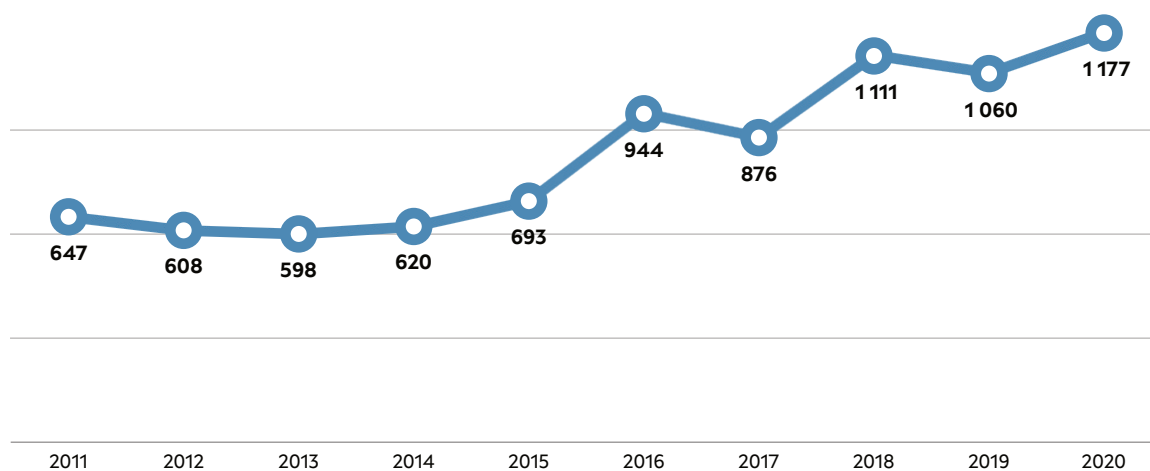
	PORCENTAXE SOBRE O PIBM					PORCENTAXE SOBRE O PIBM POR HABITANTE				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Cotobade/Comarca de Pontevedra	2,2	2,1	2,2	2,2		60,8	58,6	61,0	61,8	-
Cerdedo/Comarca de Tabeirós-Terra de Montes	6,0	5,6	6,1	5,9		76,2	73,5	79,1	77,0	-
Cerdedo-Cotobade/Comarca de Tabeirós-Terra de Montes	-	-	-	-	23,2	-	-	-	-	91,3
Cerdedo-Cotobade/Comarca de Pontevedra	-	-	-	-	3,0	-	-	-	-	61,2

Táboa 82. Porcentaxe do produto interior bruto municipal e por habitante de Cotobade, Cerdedo e Cerdedo-Cotobade respecto á súa comarca (2010-2018)

Nota: (-) non procede

Fonte: Produto interior bruto municipal e por habitante, IGE (2022)

A gráfica 69 mostra a evolución dos ingresos non financeiros por habitante para o período 2011-2020, ao longo do cal se comproba un importante aumento do orzamento, desde os 647 ata os 1 177 euros. Este mesmo resultado —para os ingresos totais en relación co período 2010 e 2015— xa se indicaba en De Diego Gómez e Vaquero García (2016). Sen dúbida o incremento no coeficiente de ponderación para o cálculo na participación nos ingresos do Estado polo aumento da poboación derivado da fusión, cifrado nun 17 %⁸⁸, é responsable en boa medida deste resultado. Ao mesmo tempo, hai que engadir o 10 % de bonificación da LRBRL. Ao anterior cómpre engadir tamén o financiamento adicional do fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local para os concellos fusionados.



Gráfica 69. Ingresos non financeiros por habitante en Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Tras a fusión, o concello de Cerdedo-Cotobade segue superando a media dos ingresos non financeiros por habitante para a media dos concellos do seu tramo de poboación (de 5 001 a 10 000 habitantes ou de 5 001 a 8 000 habitantes). Este resultado pode deberse, ao menos en parte, aos novos fondos recibidos pola fusión (táboa 83).

	2017	2018	2019	2020	Media
Cerdedo-Cotobade	876	1 111	1 060	1 177	1 056
De 5 001 a 10 000 habitantes *	844	905	906	904	890
De 5 001 a 8 000 habitantes*	865	931	931	921	912

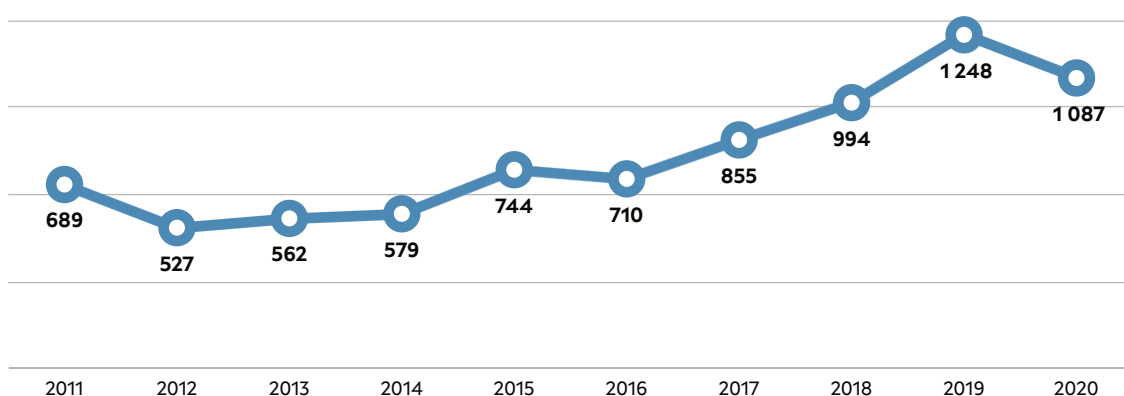
Táboa 83. Comparativa dos ingresos non financeiros por habitante con outros estratos de poboación municipal (2017-2020)

Nota: (*) grupos de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

⁸⁸ Aqueles concellos que superen os 5 000 habitantes verán incrementada nun 17 % a súa participación nos ingresos do Estado, ao pasar do coeficiente de 1 ao 1,17.

Polo que respecta ao comportamento do gasto non financeiro por habitante (gráfica 70), compróbase como a tendencia é crecente durante todo o período estudado, cun aumento notable tras o proceso de fusión en 2017. Así, no último ano previo á fusión (2016) a contía media do gasto non financeiro por habitante foi de 710 euros, ata chegar aos 1 087 euros en 2020. Sen dúbida, a mellor situación económica xeral, xunto co maior acceso aos fondos, permitiu un aumento do gasto neste novo concello (táboa 84).



Gráfica 70. Gastos non financeiros por habitante en Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

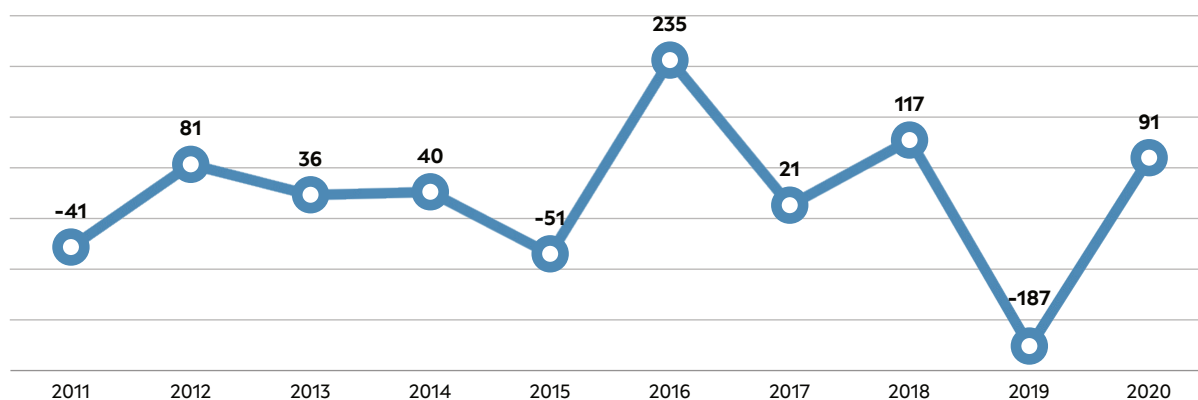
	2017	2018	2019	2020	Media
Cerdedo-Cotobade	855	994	1 248	1 087	1 046
De 5 001 a 10 000 habitantes *	781	833	891	886	848
De 5 001 a 8 000 habitantes*	802	860	924	916	876

Táboa 84. Comparativa dos gastos non financeiros por número de habitantes, Cerdedo-Cotobade, con outros estratos de poboación municipal (2017-2020)

Nota: (*) grupos de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

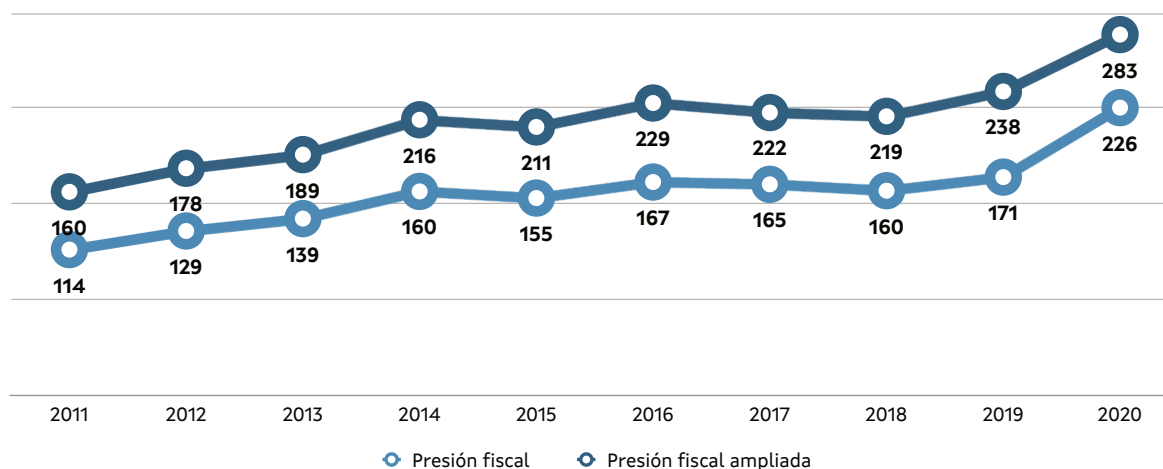
Cabería preguntarse se este comportamento dos gastos e ingresos resulta responsable e consecuente co obxectivo de evitar os déficits e xerar superávit. A gráfica 71 mostra o comportamento do superávit/déficit desde 2011 ata 2020. Pode observarse como antes e despois da fusión hai anos con superávit e outros con déficit; polo tanto, non resulta posible atopar un padrón claro. Con todo, desde 2019 o concello de Cerdedo-Cotobade non ten débeda, cando a media en 2020 nesta partida era de 25 euros por habitante para os concellos 5 001 a 10 000 habitantes. O anterior é boa mostra do saneamento financeiro deste concello.



Gráfica 71. Superávit/ déficit non financeiro por habitante en Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta á presión fiscal e á presión fiscal ampliada⁸⁹, non experimentan importantes subidas (gráfica 72).



Gráfica 72. Presión fiscal e presión fiscal ampliada por habitante, Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Se analizamos a situación fiscal, en 2020 produciuse unha baixada do tipo do IBI para bens inmobles urbanos do 0,52 % ao 0,40 % (tipo mínimo e supletorio segundo o artigo 72 do RDL 2/2004, do 5 marzo), mentres que a última revisión do valor catastral do IBI é de 2016. O tipo do IBI rústico tamén baixou en 2020 do 0,45 % ata o mínimo e supletorio (0,30 %) e o tipo do IBI para inmobles de características especiais é do 0,13 %, inferior ao tipo de gravame supletorio (0,6 %). Polo que

⁸⁹ Conceptos xa explicados no capítulo 4.

respecta ao IAE, o coeficiente de situación é de 1. En relación co IVTM, é preciso sinalar que sobre as cotas básicas se aplica unha ponderación de 1,040 (o máximo é de 2)⁹⁰.

Finalmente, no concello de Cerdedo-Cotobade non se aplica o IIVTNU, nin tampouco o ICIO desde 2018. Comparando os resultados entre 2017 e 2020 en relación coa recadación deste concello, no capítulo I obtivéronse algo máis de 1 000 000 de euros en 2017 e de 1 285 000 euros en 2020. No capítulo II só foron 4 300 euros en 2017 e cero en 2020. Finalmente, no apartado de taxas, prezos públicos e outros ingresos, a recadación foi de 344 000 euros en 2017 e de 327 000 en 2020. En termos de presión fiscal (capítulos I e II), a recadación foi de 1 010 000 euros en 2017 e de 1 285 000 euros en 2020. De novo, a revisión catastral do IBI explica este aumento da recadación fiscal pero, como xa quedou indicado para o concello de Oza-Cesuras, estase a aplicar o tipo mínimo, polo que non resulta viable ningunha rebaixa fiscal por esta vía ou, dito doutra forma, estase a cobrar a cantidade mínima permitida. A táboa 85 resume estes resultados.

	2011	2012	2015	2017	2020
Tipo IBI-urbano (%)	-	-	-	0,52	0,40
Tipo IBI- rústico (%)	-	-	-	0,45	0,30
Tipo IBI- características especiais (%)	-	-	-	0,13	0,13
Coeficiente de situación IAE (mínimo/máximo)	-	-	-	1/1	1/1
IVTM –turismos	Sen variación (2017-2020). Aplicación dun 1,040 sobre as cotas «base»				
IIVTNU	Non se aplica				
ICIO-Tipo (%)	2	2	2	2	Non se aplica desde 2018

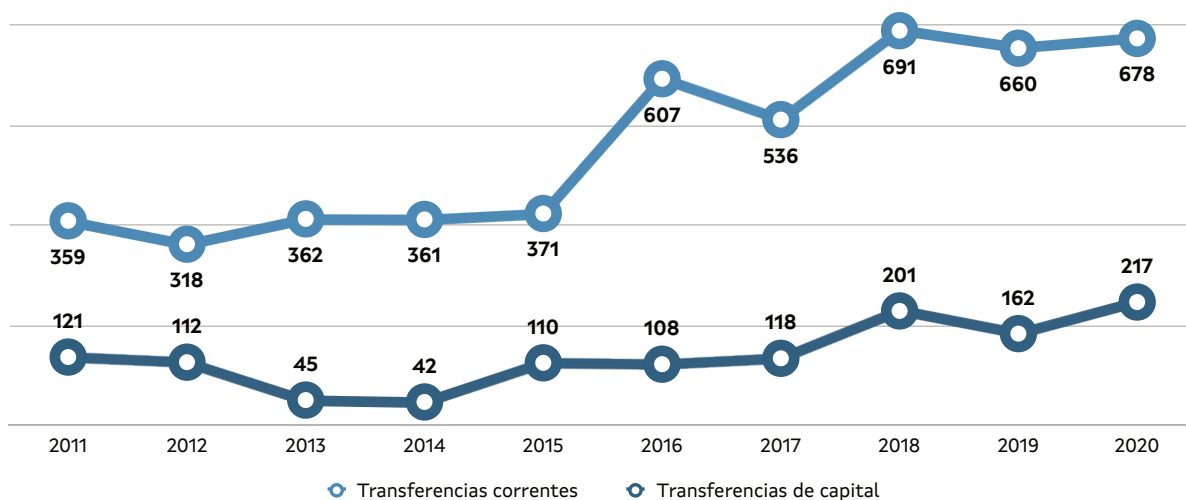
Táboa 85. Indicadores fiscais en Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Nota: (-) dato non dispoñible

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

⁹⁰ En 2018 o concello de Cerdedo-Cotobade aprobou un descenso medio dun 10 % no IVTM e dun 9 % na taxa de limpeza e recollida de lixo. Con esta medida, a cota quedou fixada en 40 euros para as vivendas, 65 para o comercio detallista e os locais de hostalería, e 120 euros para industrias, almacéns, supermercados, gasoliñas e outros establecementos turísticos de maior dimensión. En 2018 aprobouse a supresión completa do ICIO, mediante a exención deste imposto e unha redución media dun 10 % na taxa de expedición de documentos e servizos municipais. Cómpre destacar que esta exención do ICIO non é algo habitual nos concellos galegos, porque ata o momento o que se facía era aplicar unha bonificación, pero o concello de Cerdedo-Cotobade optou pola eliminación.

En materia de ingresos, é preciso destacar o aumento dos importes en transferencias correntes e de capital percibidas desde que se produciu a fusión municipal (gráfica 73)⁹¹.



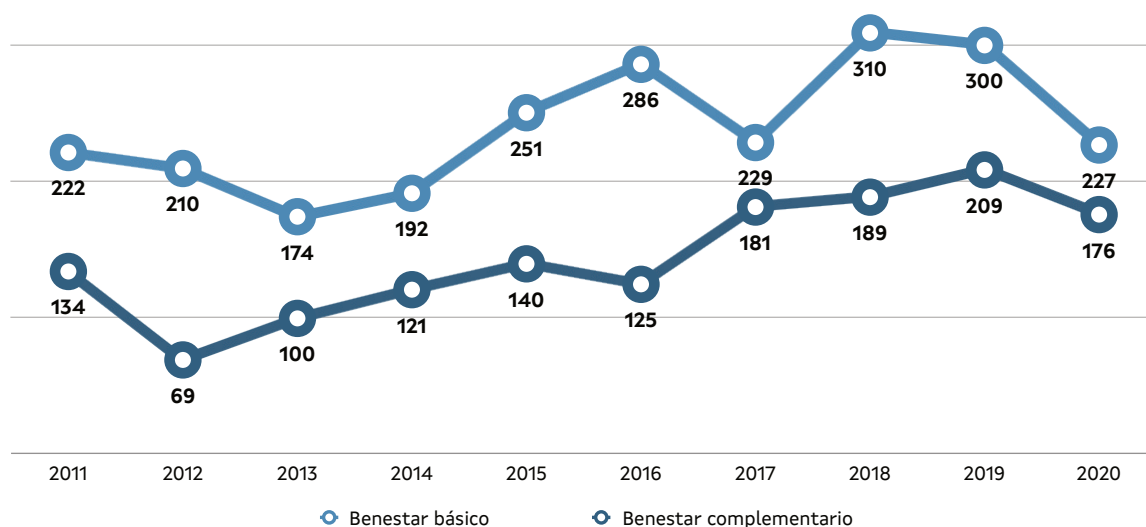
Gráfica 73. Transferencias correntes e de capital por habitante en Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Aínda que é pronto para poder indicar unha tendencia clara, xa que a fusión de Cerdedo-Cotobade é de 2017, compróbase como o gasto por habitante en benestar básico, a pesar de cambios nalgúns anos, mostra certa tendencia a estabilizarse.

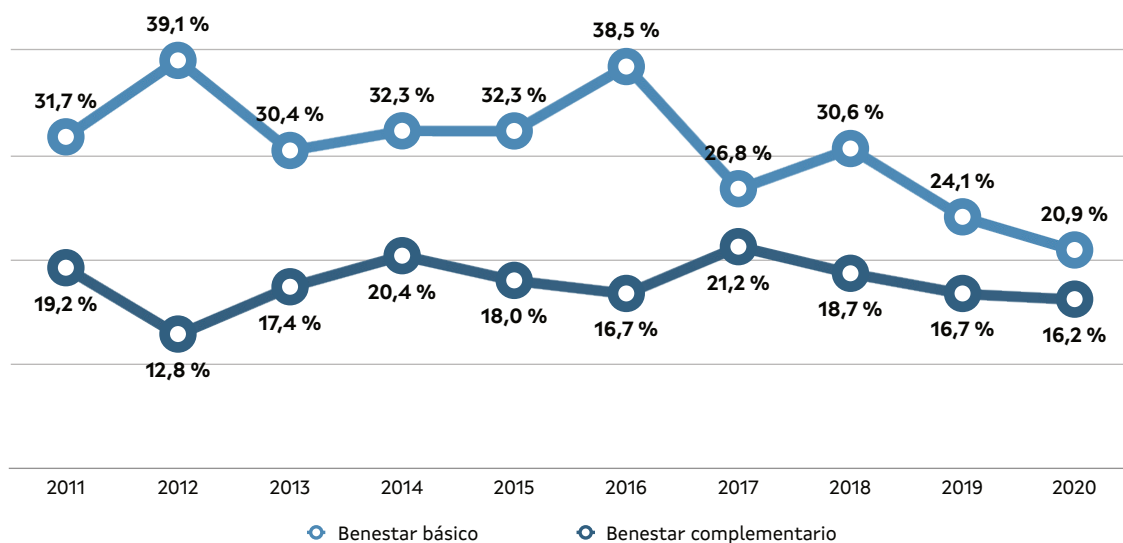
Polo que respecta ao benestar complementario, a súa importancia orzamentaria relativa aumentou (gráfica 74). A gráfica 75 posibilita unha análise comparada de ambos os tipos de gasto en relación co total, co que se comproba como aqueles gastos que corresponden ao benestar complementario por habitante se estabilizan nun 16 % do total, mentres que aqueles conceptos que supoñen benestar básico per cápita se van reducindo, pasando do 26,8 % en 2017 ao 20,9 % en 2020, un comportamento esperable a medida que se incrementa o número de habitantes do municipio.

⁹¹ Orde do 8 de outubro de 2021 pola que se establecen as condicións para a repartición do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local para o ano 2021 entre os concellos resultantes dun proceso de fusión



Gráfica 74. Orzamento por habitante para bienestar básico e complementario. Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

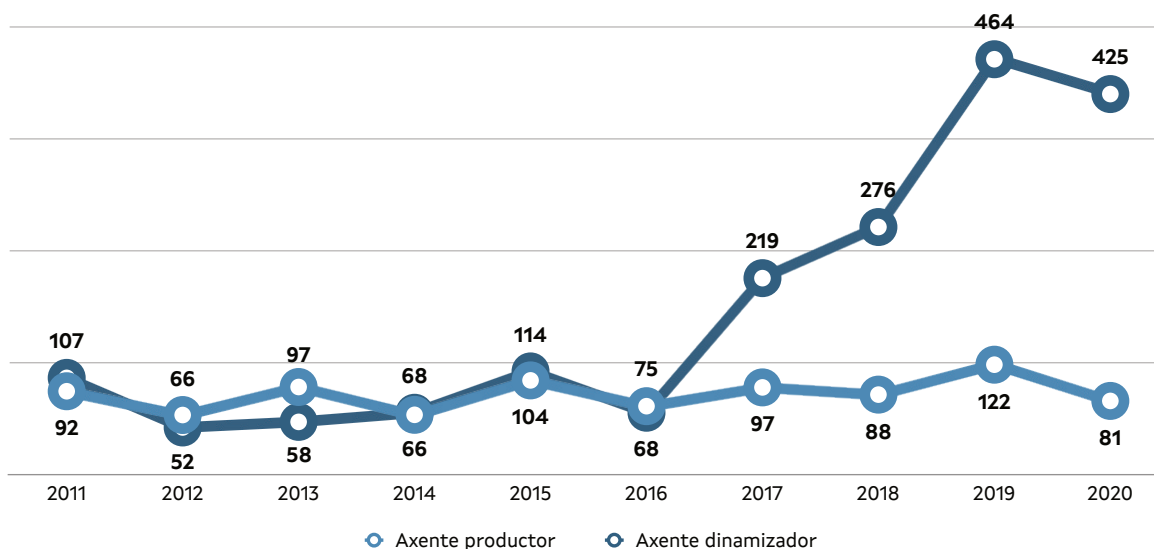


Gráfica 75. Orzamento por habitante para bienestar básico e complementario. Cerdedo-Cotobade, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

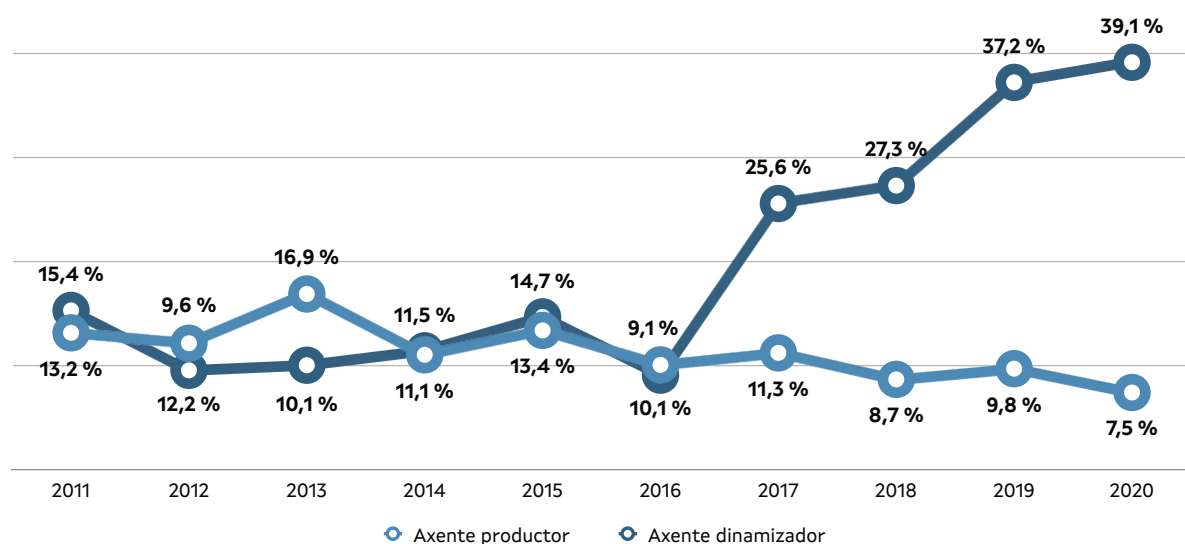
En relación co gasto destinado como axente produtor e axente dinamizador (gráfica 76), o resultado mostra unha estabilidade para o primeiro caso e un forte aumento no segundo a partir de 2017. O esperable é que o peso do axente produtor se vaia reducindo a medida que se incrementa o número de habitantes e que diminúe a importancia relativa do segundo. A gráfica 77 recolle a importancia relativa de ambos os tipos de gasto respecto ao total e mostran como nas partidas de axente dinamizador o seu valor foi do 9,1 % en 2016 e do 25,6 % en 2017, ata chegar ao 39,1 % en 2020,

mentres que como axente produtor pasou do 10,1 % en 2016 ao 7,5 % en 2020. Polo tanto, para este segundo caso, compróbase o esperado.



Gráfica 76. Orzamento por habitante para actuacións como axente produtor e dinamizador. Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

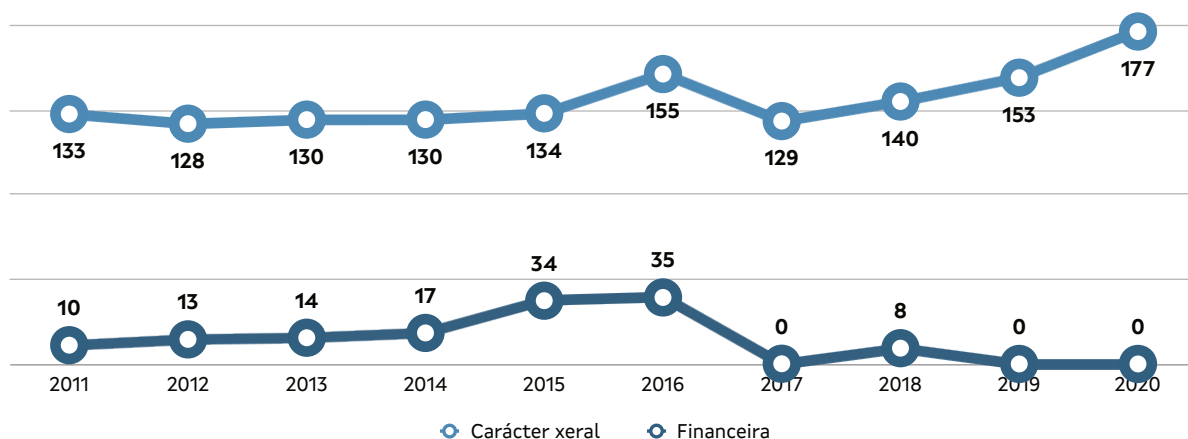
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)



Gráfica 77. Orzamento por habitante para actuacións como axente produtor e dinamizador. Cerdedo-Cotobade, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

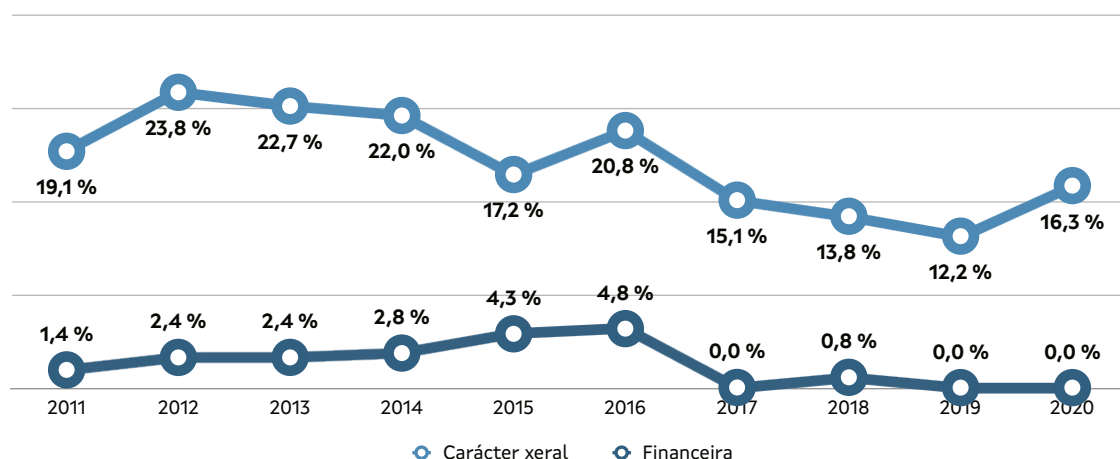
Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ao gasto por habitante en actuacións de carácter xeral, compróbase certo aumento a partir do ano da fusión (gráfica 78). A gráfica 79 recolle a porcentaxe relativa, e nela destaca o descenso nos últimos anos, desde o 20,8 % en 2016 ata o 16,3 % en 2020, nas partidas de gasto xeral —que é o que cabería esperar—, mentres que os gastos financeiros son cero.



Gráfica 78. Orzamento por habitante para actuacións de carácter xeral e financeira para Cerdedo-Cotobade (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)



Gráfica 79. Orzamento por habitante para actuacións de carácter xeral e financeira para Cerdedo-Cotobade, en porcentaxe respecto ao total (2011-2020)

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, o gasto destinado a pagar a débeda reduciuse ata cero, o que permite sinalar a boa saúde financeira do concello. Así, en 2020 o remanente de tesouraría superou os 1,22 millóns de euros e o importe pendente de pago pasou dos 337 493 euros en 2017 aos 238 405 en 2020; o período medio de pago, pola súa banda, pasou dos 46 días en 2018 aos 6 días en 2020 (táboa 86). Con todo, é preciso sinalar que o número de habitantes neste concello está próximo aos 5 700, polo que tampouco é un concello grande para poder comprobar nitidamente os cambios na distribución funcional do gasto.

	2011	2012	2015	2017	2020
Débeda viva	25	60	59	0	0
Remanente de tesouraría	-	-	-	235	215
Importe pagos pendentes	-	-	-	62	42
Necesidade (-) / Capacidade (+) de financiamento	-41	36	-51	21	91

Táboa 86. Indicadores orzamentarios por habitante en Cerdedo-Cotobade (varios anos)

Nota: (-) dato non dispoñible

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A valoración de Jorge Cubela, alcalde de Cerdedo-Cotobade, da fusión municipal, segundo sinala nunha entrevista en La Voz de Galicia (González Cacheiro & Cubela, 2021), é que o balance é positivo, aínda que recoñece que o novo municipio está percibindo un importante volume de fondos derivados da fusión. Entre os novos beneficios do proceso de fusión, o alcalde pon como exemplo que o posto da Garda Civil de Cerdedo tamén atende a Cotobade e que agora conta cun maior número de efectivos. Segundo o alcalde, esta maior cantidade de fondos permitiu non só mellorar os servizos e aforrar custos na súa xestión, senón tamén obter fondos complementarios para mellorar a calidade de vida da cidadanía. A modo de exemplo, o alcalde sinala que a fusión municipal posibilitou que Cerdedo-Cotobade puxese a súa débeda a cero, xa que entre outras medidas se logrou un aforro do 56 % no alumeamento público⁹² e un aforro dun 28 % en pólizas de seguro do concello.

A modo de resumo e a partir da información presentada compróbase que, desde a fusión dos concellos, se incrementou o volume de ingresos e gastos non financeiros por habitantes e se conseguiu unha clara redución dos gastos en actuacións xerais, que é o ámbito onde é máis patente a creación de economías de escala. En liñas xerais, compróbase —aínda que non sempre— o resultado esperado naquel gasto cuxa orientación é de benestar básico, complementario, produtor e como axente dinamizador. O anterior obsérvase tanto no proceso de fusión de Oza-Cesuras como no de Cerdedo-Cotobade.

⁹² Cando estea finalizada a instalación, cun investimento de 420 000 euros para o 70 % das aldeas do concello, acadarase unha importante redución do consumo e da factura municipal, de arredor do 56 %, xa que nos núcleos con sistemas renovados se pasará dos 279 000 kW/h anuais aos 122 000 (Cerdedo renovará o 70 % do alumeamento público con sistemas eficientes antes de finais do ano 2020).

2. SIMULACIÓNS DOUTROS PROCESOS DE REORDENACIÓN MUNICIPAL

Neste apartado realízase unha simulación teórica desde a perspectiva económica, de hipotéticos procesos de agregación ou fusión municipal, sen ter en consideración outros aspectos de carácter socioedemográfico e xeográfico. O seu único propósito é o de avaliar o impacto económico mínimo que tales procesos poderían xerar e a súa repercusión nos distintos indicadores analizados desde o enfoque da facenda pública. Para realizar esta simulación teórica, consideraranse os seguintes casos: Santiago de Compostela e Teo; Noia e Lousame; Sanxenxo e Meaño; Alfoz e O Valadouro; O Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín; os seis concellos da comarca do Deza (Agolada, Dozón, Lalín, Rodeiro, Silleda e Vila de Cruces) e, finalmente, os concellos de Lalín, Rodeiro e Dozón.

Cómpre indicar que se emprega de forma xenérica a denominación de «fusión», aínda que na práctica pode ser outro procedemento, como a incorporación dun ou varios municipios a outro. En calquera caso, e con independencia da forma en que se realice este proceso de agregación municipal, a análise económica dos orzamentos e as súas implicacións non mudaría.

Ademais, e aínda que xa foron indicados no capítulo catro, cómpre volver recordar que os procesos de fusión municipal levan consigo un conxunto de beneficios.

Primeiro, a LRSAL establece que o coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado se incrementará nun 0,10. En consecuencia, grazas a esta medida, incentívase a creación de concellos con maior poboación.

Cómpre recordar que o modelo para o repartimento da participación nos tributos do Estado se calcula dunha forma diferente segundo os municipios, xa que depende do número de habitantes⁹³. Así, os municipios cunha poboación superior aos 75 000 habitantes ou que sexan capitais de provincia (por exemplo Ourense) ou comunidade autónoma (por exemplo Santiago de Compostela) están suxeitos ao modelo de cesión dalgúns impostos estatais. Tamén se establece unha participación nun fondo complementario de financiamento.

Ao resto de municipios aplícaselles un modelo baseado nun conxunto de variables. Neste caso tense en consideración a poboación, o esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria (prímase aqueles municipios con maior capacidade para ingresar recursos a través de impostos). Ademais, establécese un certo mínimo e compénsase o municipio pola perda de recadación pola exención do IAE.

⁹³ Cómpre engadir as achegas autonómicas ás entidades locais. En 2015 o financiamento local por parte da Xunta de Galicia foi de 219 millóns de euros na partida doutras transferencias a entidades locais e de 112 millóns no Fondo Local. Isto supón o 51,4 % do financiamento local (Cuenca García, 2017).

O montante total distribúese seguindo estes criterios:

- O 75 % de forma proporcional á poboación de dereito de cada municipio, ponderado en función do estrato de poboación ao que pertenza, por un determinado coeficiente, isto é:
 - » Ata 5 000 habitantes, 1.
 - » De 5 001 a 20 000 habitantes, 1,17.
 - » De 20 001 a 50 000 habitantes, 1,3.
 - » De máis de 20 000 habitantes, 1,4.
- O 12,5 % en función do seu esforzo fiscal medio por habitante, de forma que a maior esforzo fiscal, máis financiamento.
- O 12,5 % restante segundo o inverso da capacidade tributaria, o que prima aqueles municipios con maior capacidade para ingresar recursos a través de impostos.

Ademais, establécese un certo mínimo de participación nos ingresos e compénsase o municipio pola perda de recadación pola exención do IAE.

Como se pode comprobar, os efectos son moi diferentes en función do sistema de cálculo aplicado. O sistema actual de cesión de recadación de impostos do Estado está regulado no artigos 111 e seguintes do RDL 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais. A participación do resto de municipios está regulada nos artigos 122 e seguintes da citada normativa.

Segundo, o esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria que lle corresponde nunca poderá ser inferior ao máis elevado dos valores previos que tivese cada municipio por separado antes da fusión. O anterior pode entenderse como unha cláusula de *statu quo* e incluso de mellora, de forma que ao concello que menos valor tivese nestes dous indicadores se lle aplicarían, tras a fusión, os valores do concello que máis valor tivese, o cal tamén é un claro beneficio que trata de incentivar o proceso de fusións.

Terceiro, o financiamento mínimo do novo concello será a suma dos financiamentos mínimos que tivese cada concello antes da fusión; aplícase pois, de novo, unha cláusula de *statu quo*.

Cuarto, mantéñense as compensacións estatais polo IAE e a compensación da incorporación ao ordenamento xurídico de certas directivas comunitarias, que poderían supoñer unha redución de ingresos locais.

Quinto, os novos municipios non estarán obrigados a prestar servizos mínimos derivados do seu aumento de poboación. En consecuencia, o aumento do número de habitantes derivado da fusión non ten que supoñer un maior coste para os novos concellos, xa que desta forma se limita o gasto que deben realizar.

Sexto, establécese que polo menos durante os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión —período que pode prorrogarse pola Lei de orzamentos do Estado—, estes novos concellos terán preferencias nos plans de cooperación local, subvencións, convenios e outros instrumentos baseados na concorrência. Ademais, para o caso de Galicia, a Xunta posúe o fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local, que se trata dun fondo non finalista cunha dotación de 1,5 millóns de euros para as entidades fusionadas.

Finalmente, cómpre indicar que as seguintes simulacións sobre potenciais fusións municipais que se van presentar a continuación deben ser consideradas como un resultado de mínimos, sen considerar ese financiamento adicional en todos os casos analizados, pero que indicarán en cada caso cales serían esas nova vantaxes.

2.1. A fusión dos concellos de Santiago de Compostela e Teo

A primeira simulación sería a dos concellos de Santiago de Compostela e Teo. Con esta primeira aproximación acadaríase un resultado que ambos os dous concellos por separado ata o de agora non puideron alcanzar: o concello de Santiago de Compostela non logra chegar aos 100 000 habitantes (é a quinta cidade de Galicia por poboación e nos últimos anos a poboación estabilizouse) e o de Teo aos 20 000, coas implicacións que isto ten para ambos os dous concellos desde o punto de vista económico, especialmente no que se refire aos fondos achegados por outras administracións públicas. Ademais, esa cifra pode permitir o acceso a novos fondos europeos e a melloras en financiamento ou en dotacións de carácter social (por exemplo, un xulgado de familia). Con todo, o cálculo desa suba de ingresos para este caso non é doado, xa que o concello de Santiago de Compostela conta cunha fórmula de financiamento específica por ser capital autonómica. Resulta menos complexo este cálculo para os concellos con menor poboación, xa que o incremento de habitantes se traduce nun aumento directo de fondos, pero no caso de Santiago de Compostela o anterior resulta moito máis complexo.

Con esta hipotética fusión, o novo municipio creado sería o terceiro en poboación en Galicia (ocuparía o posto que agora ten Ourense), con máis de 100 000 habitantes, o que lle permitiría —igual que Vigo, A Coruña e Ourense— asegurarse máis fondos estatais para a prestación dos servizos. Unido ao anterior, cómpre indicar que a Lei de grandes cidades⁹⁴, pola que tamén se regula Santiago de Compostela, permite a xestión por distritos, polo que non se perdería proximidade coa cidadanía por parte da poboación de Teo ou representatividade política de optarse por esta potencial fusión. En

⁹⁴ A Lei 57/2003, do 16 de decembro, posibilita a división dos municipios en distritos e a determinación e regulación dos seus órganos.

consecuencia, este proceso permitiría non só mellorar os servizos prestados, senón tamén asegurar a descentralización administrativa. Finalmente, o novo concello beneficiaríase das axudas estatais e autonómicas que incentivan os procesos de fusión municipal.

Os municipios de Santiago de Compostela e Teo atópanse na provincia da Coruña. O concello de Santiago de Compostela compóñeno 239 entidades singulares e ten unha superficie de 218,4 quilómetros cadrados. Nel viven 97 848 persoas, o que implica unha densidade de poboación —en 2020— de 448 persoas por quilómetro cadrado. Desde o punto de vista económico predomina o sector servizos e, especialmente, a actividade do sector público, por ser a capital de Galicia.

O municipio de Teo compóñeno 150 entidades singulares e ten unha superficie de 78,9 quilómetros cadrados. Nel viven 18 632 persoas, o que supón unha densidade de poboación —en 2020— de 238 persoas por quilómetro cadrado. Neste concello tamén o sector servizos ten unha significativa presenza. Do mesmo xeito, hai un forte movemento laboral —e por outra razóns— cara a Santiago de Compostela. A distancia de Teo con Santiago de Compostela é de 14 quilómetros. Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación de ambos os concellos queda recollida na táboa 87. A táboa 88 recolle as principais variables xeográficas. Polo que respecta á situación económica, o PIBM por habitante en Santiago é maior que o de Teo; en cambio, en renda por habitante, as diferenzas son moito menores (táboa 89).

	Santiago de Compostela	Teo
Poboación	97 848	18 632
Parados	6 268	1 012
Parados/Poboación (%)	10 %	8 %
Poboación <16 anos	13 389	2 667
Poboación 16-64	62 613	12 262
Poboación >64	21 846	3 703
Poboación inactiva/activa (%)	56 %	52 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	61 %	72 %

Táboa 87. Indicadores de poboación de Santiago de Compostela e Teo (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Santiago de Compostela	Teo
Superficie	218,4	78,9
Densidade	448	236
Entidades colectivas	27	13
Entidades singulares	239	150

Táboa 88: Indicadores territoriais de Santiago de Compostela e Teo (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Santiago de Compostela	Teo
PIB por habitante (2018)	37 508	14 740
Renda por habitante (2016)	18 615	17 141

Táboa 89. PIB e renda por habitante en Santiago de Compostela e Teo

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

Con relación aos cambios na estrutura do novo concello e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 26 concelleiros en vez dos 42 actuais dos dous concellos. Habería tamén un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, un/ha interventor/a e un/ha tesoureiro/a no novo concello resultante (táboa 90). Este exercicio debería completarse tamén co comentado no capítulo catro deste documento, no que tamén se sinalaba que a optimización da estrutura do cadro de persoal dos concellos fusionados debería ter en conta, ademais dos habilitados nacionais e os cargos políticos, o resto de servizos do concello, por exemplo, medio ambiente, cultura, deportes, etc.

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a-Interventor/a	Tesoureiro/a
Santiago de Compostela (A)	1	25	1	1	0	1
Teo(B)	1	17	1	1	0	1
Santiago de Compostela-Teo (C)	1	26	1	1	0	1
Diferencial (C-A-B)	-1	-16	-1	-1	0	-1

Táboa 90. Cambios na estrutura administrativa do novo concello Santiago de Compostela-Teo

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

A táboa 91 recolle os orzamentos de ingresos por habitante do novo concello Santiago de Compostela-Teo sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión. Polo tanto, non se está considerando ningún dos beneficios estatais nin autonómicos da fusión dos concellos, senón que se realiza esta simulación a partir dos ingresos e gastos liquidados do 2020.

Pódese comprobar que o novo concello resultante da fusión seguiría a mesma estrutura de ingresos que os concellos de máis de 100 000 habitantes, posto que a situación que se daría en Santiago de Compostela, coa incorporación de Teo, reproduciría ese resultado.

A distribución de gasto do novo concello, por capítulos de gasto e por áreas funcionais, figura na táboa 92 e na táboa 93. Os resultados obtidos confirman a aproximación do novo concello á estrutura de gasto, tanto por capítulos como por áreas, dos concellos de máis de 100 000 habitantes. Os indicadores de ingresos son notablemente maiores en Santiago de Compostela respecto ao grupo de referencia, posto que é capital da Comunidade Autónoma de Galicia.

	Santiago de Compostela	Teo	Santiago de Compostela-Teo	Media (Máis 100 000) ¹
Impostos directos	486	210	442	408
Impostos indirectos	28	6	24	34
Taxas e outros ingresos	177	134	170	178
Transferencias correntes	331	298	326	295
Transferencias de capital	2	64	12	5
Ingresos correntes	1 026	648	966	932
Ingresos de capital	28	64	34	6
Ingresos non financeiros	1 054	712	1 000	938

Táboa 91. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello Santiago de Compostela-Teo, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

	Santiago de Compostela	Teo	Santiago de Compostela-Teo	Media (Máis 100 000) ¹
Gastos de persoal	334	258	322	252
Gasto en bens correntes e de servizos	435	299	414	425
Transferencias correntes	155	30	135	123
Investimentos reais	83	142	93	61
Gastos correntes	927	587	872	801
Gastos de capital	102	142	109	73
Gastos non financeiros	1 029	729	981	874

Táboa 92. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Santiago de Compostela-Teo, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

	Santiago de Compostela	Teo	Santiago de Compostela-Teo	Media (Máis 100 000) ¹
Servizos públicos básicos	460	348	442	424
Actuacións de protección e promoción social	96	124	100	95
Producción de bens públicos de carácter preferente	197	95	181	132
Actuacións de carácter económico	116	104	114	106
Actuacións de carácter xeral	190	104	177	128
Débeda pública	30	45	32	10

Táboa 93. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Santiago de Compostela-Teo, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 94 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante no novo concello tomando en consideración o ano 2020. Polo que respecta ao cociente entre aforro bruto e ingreso corrente, este indicador mostra a cantidade do total de ingresos que se pode destinar a mellorar os servizos proporcionados polos concellos para acadar un maior aforro e, polo tanto, unha maior eficiencia na xestión do municipio. En ambos os casos o resultado mostra un bo valor, que indica unha maior capacidade de gasto do concello resultante da fusión. Con relación á capacidade/necesidade de financiamento, resultan evidentes as diferenzas entre os dous concellos. Así, en Santiago de Compostela a capacidade de financiamento é de 25 euros por habitante, mentres que en Teo se reflicte unha necesidade de financiamento de 17 euros por habitante. O novo concello resultante da fusión acadaría os 64 euros por habitante de capacidade de financiamento. En canto á autonomía fiscal do novo concello (66,1 %), esta superaría notablemente o valor medio do tramo de poboación de referencia.

	Santiago de Compostela	Teo	Santiago de Compostela-Teo	Media (Máis 100 000) ¹
Aforro bruto	100	61	94	131
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	10 %	9 %	10 %	14 %
Capacidade de financiamento	25	-17	18	64
Presión fiscal por habitante	514	216	466	442
Presión fiscal ampliada por habitante	691	350	636	620
Transferencias correntes/ Ingresos correntes (%)	32,2 %	46,0 %	33,7 %	31,6 %
Gastos de funcionamento	769	557	735	676
Autonomía fiscal (%)	65,5 %	49,1 %	63,7 %	66,1 %

Táboa 94. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello Santiago-Teo

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de resumo, este exercicio de simulación, que como se indicou non recolle os beneficios adicionais que implicaría a fusión destes dous concellos desde o punto de vista cuantitativo —tanto a nivel estatal como autonómico—, debe considerarse como un resultado de mínimos. Por poñer un exemplo, non se pode prever a participación adicional que tería este novo concello no fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local, xa que a dotación global de 1,2 millóns anuais debería repartirse entre todos os concellos que se fusionasen, polo que non se pode saber exactamente o que recibiría o novo concello (na actualidade só os concellos de Oza-Cesuras e Cerdedo-Cotobade se benefician deste fondo pola fusión feita, pero poderían ser máis fusións á parte da de Santiago de Compostela-Teo, polo que a cifra finalmente recibida quedaría indeterminada).

Ademais, hai que volver indicar que, como Santiago de Compostela é capital da Comunidade Autónoma, o incremento de financiamento non resulta doado de calcular, xa que se basea na cesión de tributos do Estado⁹⁵. Como xa se indicou, para os concellos de menos de 75 000 habitantes, o incremento de habitantes tradúcese nun aumento directo de fondos, pero no caso deste novo concello, o aumento derivaría da cesión da recadación de certos tributos do Estado, do maior acceso a novos fondos europeos e tamén das melloras en dotacións de carácter social. Con todo, os

⁹⁵ Santiago de Compostela, por ser capital da Comunidade Autónoma de Galicia, recibe unha porcentaxe dos rendementos obtidos polos seguintes impostos estatais: o 2,1336 % da cota líquida do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF); o 2,3266 % da recadación líquida imputable a cada concello do IVE e o 2,9220 % da recadación líquida imputable a cada concello dos impostos especiais sobre a cervexa, sobre o viño e bebidas fermentadas, sobre produtos intermedios, sobre alcohol e bebidas derivadas, sobre hidrocarburos e sobre os labores do tabaco. Cómpre tamén indicar a participación no fondo complementario de financiamento, unha cifra que se obtén multiplicando a achega no ano base polo incremento que experimentan os ingresos tributarios do Estado entre o ano base e o actual.

indicadores orzamentarios e de ingresos presentados poñen de manifesto que o novo concello presentaría unha estrutura moi similar á dos concellos de máis de 100 000 habitantes. Finalmente, a táboa 95 resume os beneficios económico-financeiros da fusión de Santiago de Compostela-Teo.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DE SANTIAGO DE COMPOSTELA-TEO

- » Incremento do financiamento pola cesión da recadación dos tributos do Estado (polo aumento da participación derivada do aumento da poboación de Teo en relación coa recadación no IRPF, IVE e impostos especiais sobre a cervexa, sobre os viños e bebidas fermentadas, sobre produtos intermedios, sobre alcohol e bebidas derivadas, sobre hidrocarburos e sobre os labores do tabaco).
- » Incremento na participación no fondo complementario de financiamento.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Maior acceso aos fondos europeos.
- » Melloras en dotacións de carácter social.
- » Conxerencia nos indicadores de ingresos, gastos e orzamentarios en relación cos concellos de máis de 100 000 habitantes.

Táboa 95. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión de Santiago de Compostela-Teo

Fonte: elaboración propia

2.2. A fusión dos concellos de Noia e Lousame

Este segundo caso baséase na posibilidade de fusionar os municipios de Noia e Lousame, dous concellos con características demográficas, económicas e sociais moi distintas. Os municipios de Noia e Lousame atópanse na provincia da Coruña. O concello de Noia está composto por 106 entidades singulares e conta con 37 quilómetros cadrados, onde viven 14 274 persoas, o que determina unha densidade de poboación —en 2020— de 383 persoas por quilómetro cadrado. Desde o punto de vista económico, a actividade predominante neste concello é o sector servizos, aínda que tamén destaca pola súa actividade pesqueira.

O municipio de Lousame é un concello de interior. Está composto por 75 entidades singulares e conta con 90 quilómetros cadrados, onde viven 3 268 persoas, o que supón unha densidade de poboación de 37 persoas por quilómetro cadrado. Neste concello o sector primario ten unha significativa presenza e hai un movemento laboral cara a actividades de servizos en municipios próximos, especialmente no de Noia. A distancia de Noia con Lousame é de 3,8 quilómetros. Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación de ambos os concellos queda recollida na táboa 96. A táboa 97 recolle as principais variables territoriais.

En resumo, son dous municipios moi distintos en extensión e en poboación: Noia achega unha maior poboación e un maior grao de urbanidade, mentres que Lousame ten un maior territorio e é máis rural. Ademais, é preciso sinalar a estabilidade da poboación do municipio de Noia, fronte á continua perda de poboación de Lousame, consecuencia do proceso de emigración do rural cara ao urbano. Este éxodo prodúcese sobre todo cara a Noia, xa que é o municipio máis grande da contorna. Sen dúbida, a maior calidade e número de servizos en Noia provoca esta migración das persoas, ao que hai que engadir as maiores oportunidades laborais de Noia fronte a Lousame. Polo que respecta á situación económica, tanto o PIB por habitante como a renda por habitante son notablemente maiores en Noia que en Lousame (táboa 98).

	Noia	Lousame
Poboación	14 274	3 268
Parados	790	156
Parados/Poboación (%)	9 %	8 %
Poboación <16 anos	1 740	341
Poboación 16-64	8 856	1 886
Poboación >64	3 678	1 041
Poboación inactiva/activa (%)	61 %	73 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	47 %	33 %

Táboa 96. Indicadores de poboación de Noia e Lousame (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Noia	Lousame
Superficie	37	90
Densidade	383	37
Entidades colectivas	5	7
Entidades singulares	106	75

Táboa 97. Indicadores territoriais de Noia e Lousame (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Noia	Lousame
PIB por habitante (2018)	16 775	13 426
Renda por habitante (2016)	14 736	11 490

Táboa 98. PIB e renda por habitante en Noia e Lousame

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

Con relación aos cambios na estrutura administrativa do novo concello, e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 17 concelleiros en vez dos 28 actuais dos dous concellos. Habería un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha único/a tesoureiro/a no novo concello (táboa 99).

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a-Interventor/a	Tesoureiro/a
Noia (A)	1	17	1	1	0	1
Lousame (B)	1	11	0	0	1	1
Noia-Lousame (C)	1	17	1	1	0	1
Diferencial (C-A-B)	-1	-11	0	0	-1	-1

Táboa 99. Cambios na estrutura administrativa do novo concello Noia- Lousame

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 100 recolle os orzamentos de ingresos por habitante do novo concello Noia-Lousame sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión, nunha simulación realizada a partir dos ingresos e gastos liquidados do 2020.

Cómpre sinalar que neste caso non se podería beneficiar de ningún incremento no 75 % correspondente á poboación de dereito, xa que o novo municipio non superaría o límite dos 20 001 habitantes para poder aumentar a participación actual no modelo de repartición por variables do 1,17 ao 1,30, tal e como se establece na LRFL, pero si do 0,10 adicional pola fusión e do resto de beneficios dos procesos de fusión. Con todo, a actual poboación de Lousame pasaría a beneficiarse do incremento do 1 ao 1,17 de financiamento engadido. Tamén debería preverse a posibilidade de aplicarlle ao novo concello fusionado o esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria do máis elevado dos valores previos que tivese cada municipio por separado antes da fusión.

Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito ao valor da media dos concellos de entre 10 000 e 20 000 habitantes. Por capítulos de ingresos, as diferenzas son pequenas nos impostos directos, indirectos e taxas e outros ingresos, e en transferencias de capital. Non sucede o mesmo en relación coas transferencias correntes pola elevada dependencia do concello de Lousame.

	Noia	Lousame	Noia-Lousame	Media (10 000-20 000) ¹
Impostos directos	268	165	249	290
Impostos indirectos	8	8	8	9
Taxas e outros ingresos	149	88	138	129
Transferencias correntes	388	614	430	341
Transferencias de capital	36	160	59	58
Ingresos correntes	813	874	824	774
Ingresos de capital	36	160	59	58
Ingresos non financeiros	849	1 034	883	832

Táboa 100. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello Noia-Lousame, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta aos gastos, tamén se aprecia a tendencia converxente cara aos concellos entre 10 000 e 20 000 habitantes, especialmente en gastos de persoal e en gastos en bens correntes e de servizos, que son os principais capítulos nos que se presentan as economías de escala (táboa 101).

	Noia	Lousame	Noia-Lousame	Media (10 000-20 000) ¹
Gastos de persoal	327	426	346	291
Gasto en bens correntes e de servizos	316	422	335	344
Transferencias correntes	82	61	78	48
Investimentos reais	97	253	126	126
Gastos correntes	724	909	759	685
Gastos de capital	100	257	126	129
Gastos non financeiros	824	1 166	885	814

Táboa 101. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Noia-Lousame, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ás áreas de gasto, no novo concello redúcese notablemente o gasto en actuacións de carácter xeral. No resto de gastos, polo xeral, convérxese cara á media dos concellos entre 10 000 e 20 000 habitantes (táboa 102).

	Noia	Lousame	Noia-Lousame	Media (10 000-20 000) ¹
Servizos públicos básicos	317	396	332	362
Actuacións de protección e promoción social	132	354	173	127
Producción de bens públicos de carácter preferente	217	201	214	146
Actuacións de carácter económico	30	41	32	48
Actuacións de carácter xeral	131	174	139	149
Débeda pública	0	0	0	18

Táboa 102. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Noia-Lousame, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 103 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante do novo concello. Polo que respecta ao cociente entre aforro bruto e ingreso corrente⁹⁶, o forte problema de falta de aforro que presenta Lousame case queda corrixido no novo concello resultante da fusión. Para o caso de Noia, a taxa é dun 11 %, o que indica que hai marxe dabondo para investir fondos no concello, xa que se están aforrando máis do 10 % dos ingresos correntes. Non sucede o mesmo co de Lousame, que ten unha elevada taxa de aforro negativo, o que indica que non se poderán facer máis investimentos sen contar coa axuda doutras administracións. Polo tanto, para poder investir cómpre que o Estado, a Xunta de Galicia ou a Deputación —neste caso a da Coruña— axuden financeiramente a este concello.

Polo que respecta á capacidade/necesidade de financiamento por habitante, resultan evidentes as diferenzas entre os dous concellos. Así, en Noia a capacidade de financiamento sitúase nos 25 euros por habitante, mentres que en Lousame se reflicte unha necesidade de financiamento de 132 euros. Con relación á presión fiscal e á presión fiscal ampliada, no novo concello habería marxe para ampliar a capacidade fiscal propia. En canto á dependencia económica do novo concello (52,2 %), esta aproximaríase ao valor medio do tramo de poboación de referencia, o cal permite mellorar a autonomía fiscal. Finalmente, polo que respecta aos gastos de funcionamento, produciríase unha forte redución —e converxencia— do novo municipio cara á media dos concellos do seu tramo de poboación.

⁹⁶ Este indicador permite sinalar a cantidade do total de ingresos que se pode destinar a mellorar os servizos proporcionados polos concellos para acadar un maior aforro e, polo tanto, unha maior eficiencia na xestión do municipio.

	Noia	Lousame	Noia-Lousame	Media (10 000-20 000) ¹
Aforro bruto	88	-35	65	88
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	11 %	-4 %	8 %	11 %
Capacidade de financiamento	25	-132	-4	18
Presión fiscal por habitante	276	173	257	299
Presión fiscal ampliada por habitante	425	260	394	429
Transferencias correntes/Ingresos correntes (%)	47,7 %	70,2 %	52,2 %	44,1 %
Gastos de funcionamento	643	848	681	635
Autonomía fiscal (%)	50,0 %	25,2 %	44,6 %	51,5 %

Táboa 103. Indicadores orzamentarios por habitante do novo Concello Noia-Lousame (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de conclusión, na simulación presentada para o novo concello de Noia-Lousame os indicadores orzamentarios e de ingresos mostran unha clara converxencia cara aos valores dos concellos de entre 10 000 e 20 000 habitantes, cunha notable mellora da situación de partida de Lousame.

Con todo, cómpre volver indicar que o novo concello non podería beneficiarse de ningún incremento da ponderación prevista no repartimento de poboación, xa que non superaría os 20 000 habitantes para poder pasar do 1,17 que se lle aplica agora a Noia ao 1,3 que se lles aplicaría a aqueles concellos de máis de 20 000 habitantes (aínda que quedaría a menos de 2 500 habitantes de acadar este obxectivo). Si que podería beneficiarse do 0,10 adicional do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado. Ademais, o indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o máis elevado dos valores previos que tivese cada municipio por separado antes da fusión (que sería o de Noia). Unido ao anterior, poderíase beneficiar tamén do resto das vantaxes económico-financeiras dos procesos de fusións a nivel estatal e do fondo adicional do Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia. A táboa 104 resume os beneficios económico-financeiros desta fusión.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DE NOIA-LOUSAME

- » Incremento do 0,10 no coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación dos municipio nos tributos do Estado, pasando do 1,17 ao 1,30.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos dous concellos.
- » Aproveitamento do resto das vantaxes económico-financeira dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Conxerencia nos indicadores de ingresos e gastos e nos indicadores orzamentarios cara aos concellos de entre 10 000 e 20 000 habitantes.

Táboa 104. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión de Noia-Lousame

Fonte: elaboración propia

2.3. A fusión dos concellos de Sanxenxo e Meaño

Este terceiro caso baséase na posibilidade de fusionar os municipios de Sanxenxo e Meaño, na provincia de Pontevedra. O concello de Sanxenxo está composto por 117 entidades singulares e conta con 45,6 quilómetros cadrados, onde viven 17 414 persoas, o que determina unha densidade de poboación de 382 persoas por quilómetro cadrado. Desde o punto de vista económico, neste municipio predominan as actividades do sector servizos, sobre todo as que rodean o turismo.

Meaño é un municipio do interior composto por 59 entidades singulares e 90 quilómetros cadrados, onde viven 5 322 persoas, cunha densidade de poboación de 192 persoas por quilómetro cadrado e certa especialización agraria no cultivo de viñado. Existe un movemento laboral cara ás actividades de servizos en municipios adxacentes, especialmente no de Sanxenxo. A distancia de Sanxenxo con Meaño é de 7,2 quilómetros.

Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación de ambos os concellos queda recollida na táboa 105. A táboa 106 recolle as principais variables territoriais. En resumo, son dous municipios moi distintos en extensión e en poboación: Sanxenxo achega unha maior poboación e un maior grao de urbanidade e Meaño un maior grao de ruralidade. Polo que respecta á situación económica, tanto o PIB por habitante como a renda por habitante son notablemente maiores en Sanxenxo que en Meaño (táboa 107).

	Sanxenxo	Meaño
Poboación	17 414	5 322
Parados	1 119	368
Parados/Poboación (%)	10 %	11 %
Poboación <16 anos	2 319	712
Poboación 16-64	11 024	3 292
Poboación >64	4 071	1 318
Poboación inactiva/activa (%)	58 %	62 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	57 %	54 %

Táboa 105. Indicadores de poboación de Sanxenxo e Meaño (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Sanxenxo	Meaño
Superficie	45,6	27,7
Densidade	382	192
Entidades colectivas	9	7
Entidades singulares	117	59

Táboa 106 Indicadores territoriais de Sanxenxo e Meaño (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Sanxenxo	Meaño
PIB por habitante (2018)	19 846	14 471
Renda por habitante (2016)	15 499	12 663

Táboa 107. PIB e renda por habitante en Sanxenxo e Meaño

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

En relación cos cambios na estrutura do novo concello e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 21 concelleiros/as en lugar dos 30 actuais dos dous concellos. Do mesmo xeito, habería un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha tesoureiro/a no novo concello (táboa 108).

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a- Interventor/a	Tesoureiro/a
Sanxenxo (A)	1	17	1	1	0	1
Meaño (B)	1	13	0	0	1	1
Sanxenxo-Meaño (C)	1	21	1	1	0	1
Diferencial (C-A-B)	-1	-9	0	0	-1	-1

Táboa 108. Cambios na estrutura administrativa do novo concello Sanxenxo- Meaño

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 109 recolle os orzamentos de ingresos por habitante do novo concello Sanxenxo-Meaño, sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión. Novamente cómpre indicar que nesta aproximación non se está considerando ningún dos beneficios estatais nin autonómicos da fusión dos concellos, senón que se realizou a simulación a partir dos ingresos e gastos liquidados do 2020.

Polo tanto, habería que ter en conta as vantaxes adicionais en materia de financiamento que implicaría a creación dun novo concello, xa que tras a fusión pasaría a ser un municipio turístico, posto que acadaría unha poboación superior aos 20 000 habitantes e o número de segundas residencias superaría ao número de vivendas principais⁹⁷. O anterior implica que este municipio participaría nos tributos do Estado nas mesmas condicións que o resto dos municipios con poboación inferior aos 75 000 habitantes e que non sexan capitais de provincia ou de comunidade autónoma. Recibiría unha participación do 2,922 % dos rendementos que non fosen obxecto de cesión ás comunidades autónomas dos impostos sobre hidrocarburos e sobre os labores do tabaco nos termos establecidos no artigo 125 do LRFL. O novo concello aumentaría notablemente a súa participación nos ingresos do Estado: superaría o limiar dos 20 001 habitantes, polo que no modelo de repartición por variables, no que a poboación de dereito supón o 75 % do financiamento, pasaría do 1,17 (que actualmente se aplica en Sanxenxo) ao 1,30 (sobre toda a poboación deste novo concello. Esta é unha cuestión que cómpre ter moi en conta á hora de valorar esta potencial fusión. Ao anterior hai que engadir o resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusións, xa indicados no resto de simulacións. Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito ao valor da media dos concellos de máis de 20 000 habitantes.

⁹⁷ Segundo o Censo de poboación e vivendas 2011 do INE, en Sanxenxo o número de vivendas secundarias é de 8 065, mentres que o número de vivendas principais é de 5 836. En Meaño, o número de vivendas principais e secundarias sería de 1 724 e 152, respectivamente. Sumando os dous concellos, o total de vivendas principais sería de 7 560 e o de secundarias de 8 217.

	Sanxenxo	Meaño	Sanxenxo-Meaño	Media (Máis de 20 000) ¹
Impostos directos	568	259	496	304
Impostos indirectos	36	5	29	19
Taxas e outros ingresos	353	98	294	142
Transferencias correntes	273	341	289	309
Transferencias de capital	17	69	29	38
Ingresos correntes	1 231	704	1 108	780
Ingresos de capital	17	69	29	39
Ingresos non financeiros	1 248	773	1 137	820

Táboa 109. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello Sanxenxo- Meaño, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta aos gastos, tamén se produciría unha tendencia converxente cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes no novo concello de Sanxenxo-Meaño, especialmente no gasto en persoal e nos gastos en bens correntes e de servizos, que como xa se indicou son os principais capítulos nos que se presentan as economías de escala a nivel local (táboa 110).

	Sanxenxo	Meaño	Sanxenxo-Meaño	Media (Máis de 20 000) ¹
Gastos de persoal	285	297	288	268
Gasto en bens correntes e de servizos	374	205	334	353
Transferencias correntes	249	33	198	67
Investimentos reais	211	99	184	98
Gastos correntes	944	535	848	689
Gastos de capital	215	131	196	104
Gastos non financeiros	1 159	666	1 044	793

Táboa 110. Orzamento de gastos por habitante do novo concello Sanxenxo-Meaño, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

En relación coas áreas de gasto, no novo concello resultante da fusión redúcese notablemente o gasto en actuacións de carácter xeral e, no resto de gastos, polo xeral, convérxese cara á media dos concellos de máis de 20 000 habitantes (táboa 111).

	Sanxenxo	Meaño	Sanxenxo-Meaño	Media (Máis de 20 000) ¹
Gastos de persoal	285	297	288	268
Gasto en bens correntes e de servizos	374	205	334	353
Transferencias correntes	249	33	198	67
Investimentos reais	211	99	184	98
Gastos correntes	944	535	848	689
Gastos de capital	215	131	196	104
Gastos non financeiros	1 159	666	1 044	793

Táboa 110. Orzamento de gastos por habitante do novo concello Sanxenxo-Meaño, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

	Sanxenxo	Meaño	Sanxenxo-Meaño	Media (Máis de 20 000) ¹
Servizos públicos básicos	285	297	288	359
Actuacións de protección e promoción social	374	205	334	112
Producción de bens públicos de carácter preferente	249	33	198	140
Actuacións de carácter económico	211	99	184	48
Actuacións de carácter xeral	944	535	848	147
Débeda pública	211	99	184	13

Táboa 111. Orzamento de gastos por habitante do novo concello Sanxenxo- Meaño, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 112 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante do novo concello. Polo que respecta ao cociente entre aforro bruto e ingreso corrente, o indicador mostra que o novo concello tería unha gran marxe para realizar gasto, xa que o 23 % do aforro procede de ingresos correntes, o mesmo que ocorre no que se refire á capacidade de financiamento. En canto

aos indicadores que sinalan a dependencia económica e a autonomía fiscal do novo concello, os resultados son moito mellores en comparación coa media dos concellos do tamaño de poboación de referencia. Finalmente, polo que respecta aos gastos de funcionamento, compróbase unha clara converxencia do novo municipio cara á media do grupo de concellos de referencia.

	Sanxenxo	Meaño	Sanxenxo-Meaño	Media (Máis de 20 000) ¹
Aforro bruto	287	169	260	91
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	23 %	24 %	23 %	12 %
Capacidade de financiamento	89	107	93	26
Presión fiscal por habitante	604	264	524	322
Presión fiscal ampliada por habitante	957	362	818	464
Transferencias correntes/Ingresos correntes (%)	22,2 %	48,5 %	26,1 %	39,7 %
Gastos de funcionamento	658	502	622	621
Autonomía fiscal (%)	76,7 %	46,8 %	71,9 %	56,6 %

Táboa 112. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello Sanxenxo-Meaño (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de conclusión, e novamente considerando que o exercicio presentado é de beneficios «mínimos», a simulación mostra que a fusión crearía un novo concello turístico. A este incremento adicional de recursos habería que sumar o aumento da ponderación para determinar o repartimento da participación nos tributos do Estado desde o 1,17 que actualmente se aplica en Sanxenxo e Meaño ao 1,3 que se aplicaría no caso da fusión. Ademais debería considerarse toda a poboación do novo concello (máis de 22 700 habitantes en vez dos 17 414 de Sanxenxo). Ao anterior tamén habería que sumar o aumento en 0,10 do coeficiente de ponderación na participación do municipio nos tributos do Estado e aplicación do indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria do valor máis elevado dos dous concellos fusionados. A táboa 113 resume os beneficios económico-financeiros da fusión de Sanxenxo e Meaño.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DE SANTIAGO DE SANXENXO-MEAÑO

- » Incremento no coeficiente de ponderación polo aumento de poboación. Pasaría de 1,17 que se aplica en Sanxenxo e Meaño a 1,3 tras a fusión, por superar os 20 000 habitantes.
- » Incremento adicional en 0,10 do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado.
- » Consideración do novo concello como turístico, o que implicaría recibir unha participación do 2,922 % dos rendementos que non fosen obxecto de cesión ás comunidades autónomas dos impostos sobre hidrocarburos e sobre os labores do tabaco nos termos establecidos no artigo 125 do LRFL.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos dous concellos.
- » Aproveitamento do resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Conxerencia nos indicadores de ingresos e gastos e nos indicadores orzamentarios cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes.

Táboa 113. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión de Sanxenxo e Meaño

Fonte: elaboración propia

2.4. A fusión dos concellos de Alfoz e O Valadouro

Este cuarto caso baséase na posibilidade de fusionar os municipios de Alfoz e O Valadouro, dous concellos de Lugo con características demográficas, económicas e sociais moi similares. O municipio de Alfoz está composto por 153 entidades singulares e conta con 75,4 quilómetros cadrados onde viven 1.659 persoas. A densidade de poboación é, polo tanto, de 22 persoas por quilómetro cadrado. Desde o punto de vista económico, predomina o sector primario, especialmente todo o que rodea as explotacións forestais, e tamén, dentro do sector secundario, a industria da madeira.

O municipio do Valadouro está composto por 183 entidades singulares e conta con 108,7 quilómetros cadrados onde viven 1 978 persoas. A densidade de poboación é de 18 persoas por quilómetro cadrado. Neste concello o sector primario tamén ten unha importante presenza. A distancia entre o concello do Valadouro e Alfoz é de 8 quilómetros.

A poboación total deste novo concello non acadaría os 5 000 habitantes, o que pode suscitar o interrogante de se se pode crear un municipio de menos de 5 000 persoas mediante unha fusión. A lexislación actual só establece límites de poboación para as segregacións (artigo 25 da LAlga), polo tanto a creación deste novo concello de menos de 5 000 habitantes resulta viable. De feito, o obxectivo da norma é acadar un maior aforro e racionalización dos gastos, procurando a fusión das Administracións locais con menos de 5 000 habitantes.

Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación de ambos os concellos, que resulta moi similar, queda recollida na táboa 114. A táboa 115 recolle as principais variables territoriais. Polo que respecta á situación económica, tanto o PIB por habitante como a renda por habitante son maiores no Valadouro que en Alfz, aínda que no segundo caso a diferenza resulta moito menor (táboa 116).

	Alfz	O Valadouro
Poboación	1 659	1 978
Parados	58	70
Parados/Poboación (%)	6,0 %	7,0 %
Poboación <16 anos	107	213
Poboación 16-64	896	1 071
Poboación >64	656	694
Poboación inactiva/activa (%)	85 %	85 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	16 %	31 %

Táboa 114. Indicadores de poboación de Alfz e O Valadouro (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Alfz	O Valadouro
Superficie	75,4	108,7
Densidade	22	18
Entidades colectivas	9	10
Entidades singulares	153	183

Táboa 115. Indicadores xeográficos de Alfz e O Valadouro (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Alfz	O Valadouro
PIB por habitante (2018)	18 231	19 218
Renda por habitante (2016)	13 001	13 299

Táboa 116. PIB e renda por habitante en Alfz e O Valadouro

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

En relación cos cambios na estrutura administrativa do novo concello, e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 11 concelleiros en lugar dos 18 actuais dos dous concellos. Habería un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha tesoureiro/a no novo concello (táboa 117).

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a- Interventor/a	Tesoureiro/a
Alfoz(A)	1	9	0	0	1	1
O Valadouro(B)	1	9	0	0	1	1
Alfoz- O Valadouro (C)	1	11	1	1	0	1
Diferencial (C-A-B)	-1	-7	1	1	-1	-1

Táboa 117. Cambios na estrutura administrativa do novo concello Alfoz-O Valadouro

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 118 recolle os orzamentos de ingreso por habitante do novo concello Alfoz-O Valadouro sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión, nunha simulación realizada a partir dos ingresos e gastos liquidados do 2020. Con todo, neste caso cómpre sinalar que o novo concello non se vería beneficiado do salto de tramo na parte correspondente ao 75 % do modelo de repartición por variables na participación dos ingresos do Estado, xa que o novo concello, con 3 637 habitantes, seguiría aplicando o coeficiente de 1, ao non superar o limiar de 5 000 habitantes para poder incrementar ese parámetro. Si que podería beneficiarse doutros elementos que xa foron comentados. Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito ao valor da media dos concellos de ata 5 000 habitantes. Esta similitude é moito maior que nos orzamentos individuais.

	Alfoz	O Valadouro	Alfoz-O Valadouro	Media (Ata 5 000) ¹
Impostos directos	281	351	319	294
Impostos indirectos	8	2	5	12
Taxas e outros ingresos	70	104	89	124
Transferencias correntes	575	561	568	618
Transferencias de capital	202	221	212	185
Ingresos correntes	935	1 018	980	1 053
Ingresos de capital	202	221	212	186
Ingresos non financeiros	1 137	1 240	1 193	1 239

Táboa 118. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello Alfoz-O Valadouro, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

No relativo aos gastos, tamén se comproba esa tendencia converxente cara aos concellos de ata 5 000 habitantes, especialmente nos gastos en persoal e nos gastos en bens correntes e de servizos (táboa 119).

	Alfoz	O Valadouro	Alfoz-O Valadouro	Media (Ata 5 000) ¹
Gastos de persoal	292	338	317	457
Gasto en bens correntes e de servizos	448	551	504	406
Transferencias correntes	83	55	68	48
Investimentos reais	232	247	240	265
Gastos correntes	823	944	889	912
Gastos de capital	232	275	240	267
Gastos non financeiros	1 055	1 219	1 144	1 179

Táboa 119. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Alfoz-O Valadouro, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ás áreas de gasto (táboa 120), no novo concello resultante da fusión convérxese cara á media dos concellos de ata 5 000 habitantes.

	Alfoz	O Valadouro	Alfoz-O Valadouro	Media (Ata 5 000) ¹
Servizos públicos básicos	390	497	449	420
Actuacións de protección e promoción social	283	311	298	236
Producción de bens públicos de carácter preferente	160	198	180	111
Actuacións de carácter económico	60	62	61	137
Actuacións de carácter xeral	163	153	158	294
Débeda pública	1	0	1	20

Táboa 120. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Alfoz-O Valadouro, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 121 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante no novo concello. Fixándose no cociente entre aforro bruto e ingreso corrente (9 %), compróbase que segue existindo marxe para aplicar no novo concello máis actuacións de gasto e que a capacidade de financiamento resulta moi relevante. En canto á dependencia económica do novo concello (57,9 %), esta aproxímase ao valor medio do tramo de poboación de referencia, o cal permite mellorar notablemente a autonomía fiscal (34,6 %). Finalmente, polo que respecta aos gastos de funcionamento, compróbase unha converxencia do novo municipio cara á media dos concellos do mesmo tramo de poboación.

	Alfoz	O Valadouro	Alfoz-O Valadouro	Media (Ata 5 000) ¹
Aforro bruto	112	74	91	141
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	12 %	7 %	9 %	13 %
Capacidade de financiamento	81	21	48	61
Presión fiscal por habitante	290	353	324	306
Presión fiscal ampliada por habitante	360	457	413	430
Transferencias correntes/ Ingresos correntes (%)	61,5 %	55,1 %	57,9 %	58,7 %
Gastos de funcionamento	740	889	821	862
Autonomía fiscal (%)	31,7 %	36,9 %	34,6 %	34,7 %

Táboa 121. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello Alfoz-O Valadouro (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de conclusión, a táboa 122 resume os beneficios económico-financeiros da fusión de Alfoz e O Valadouro. Cómpre indicar que ao tratarse de dous concellos de pequeno tamaño, a súa fusión non garante tantos beneficios económicos e financeiros como o resto dos casos simulados. Con todo, cabe sinalar o incremento do 0,10 no coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado, a utilización do esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria do máis elevado dos valores previos dos municipios por separado antes da fusión e a participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia. Ademais, os indicadores de ingresos e gastos e os indicadores orzamentarios do novo concello aseméllanse moito máis aos valores medios dos concellos de ata 5.000 habitantes.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DE ALFOZ-O VALADOURO

- » Incremento adicional do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado en 0,10. O coeficiente pasaría do 1,0 ao 1,10.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos dous concellos.
- » Aproveitamento do resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Convergencia nos indicadores de ingresos e gastos e nos indicadores orzamentarios cara aos concellos de ata 5 000 habitantes.

Táboa 122. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión de Alfoz e o Valadouro

Fonte: elaboración propia

2.5. A fusión dos concellos do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín

Con este quinto caso preténdese avaliar a potencial fusión dos concellos do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín. Ambos os concellos atópanse na provincia de Ourense, moi próximos á cidade de Ourense. O concello do Pereiro de Aguiar está composto de 65 entidades singulares e conta con 61 quilómetros cadrados, onde viven 6 350 persoas, o que posibilita unha densidade de poboación de 104 persoas por quilómetro cadrado. Desde o punto de vista económico, predomina o sector servizos e a industria (polo seu polígono), aínda que tamén destaca pola súa actividade agrícola.

O municipio de Nogueira de Ramuín é tamén un concello do interior. Está composto por 71 entidades singulares e conta cunha superficie de 97,9 quilómetros cadrados onde viven 1 998 persoas. A densidade de poboación é de 20 persoas por quilómetro cadrado. Neste municipio o sector primario ten unha significativa presenza. Ao mesmo tempo, é evidente o movemento laboral cara a actividades de servizos en municipios adxacentes, especialmente no de Ourense (7 quilómetros desde O Pereiro de Aguiar e 21 desde Nogueira de Ramuín). A distancia do Pereiro de Aguiar ata Nogueira de Ramuín é de 14 quilómetros. A estrutura da poboación de ambos os concellos queda recollida na táboa 123. A táboa 124 recolle as principais variables territoriais.

En resumo, son dous municipios moi distintos en poboación, pero cunha extensión moi similar: O Pereiro de Aguiar é máis urbano e Nogueira de Ramuín, máis rural. Tamén é preciso sinalar o crecemento no número de habitantes do municipio do Pereiro de Aguiar, que é un dos poucos da provincia de Ourense que experimenta un incremento de poboación. Do mesmo xeito, desde o punto de vista demográfico, O Pereiro de Aguiar ten un maior dinamismo, posto que nos últimos anos se instalaram neste municipio familias con nenos, moitos deles nas diferentes urbanizacións que se

construíron no concello. Polo que respecta á situación económica, o PIB por habitante é maior no concello de Nogueira de Ramuín (en parte polo menor número de habitantes), pero a renda por habitante é maior no concello do Pereiro de Aguiar (táboa 125).

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín
Poboación	6 350	1 998
Parados	279	130
Parados/Poboación (%)	7,0 %	12,0 %
Poboación <16 anos	892	123
Poboación 16-64	3.821	1.095
Poboación >64	1.637	770
Poboación inactiva/activa (%)	66 %	82 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	54 %	16 %

Táboa 123. Indicadores de poboación do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín
Superficie	61,1	97,9
Densidade	104	20
Entidades colectivas	13	13
Entidades singulares	65	71

Táboa 124. Indicadores xeográficos do Pereiro de Aguiar e de Nogueira de Ramuín (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín
PIB por habitante (2018)	47 977	58 855
Renda por habitante (2016)	14 456	12 756

Táboa 125. PIB e renda por habitante no Pereiro de Aguiar e en Nogueira de Ramuín

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

En relación cos cambios na estrutura administrativa do novo concello e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 13 concelleiros/as en vez dos 21 actuais dos dous concellos. Tamén habería un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha tesoureiro/a no novo concello (táboa 126).

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a-Interventor/a	Tesoureiro/a
O Pereiro de Aguiar (A)	1	13	0	0	1	1
Nogueira de Ramuín (B)	1	9	0	0	1	1
O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín (C)	1	13	1	1	0	1
Diferencial (C-A-B)	-1	-9	1	1	-2	-1

Táboa 126. Cambios na estrutura administrativa do novo concello O Pereiro de Aguiar-Nogueira de Ramuín

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 127 recolle os orzamentos de ingreso por habitante do novo concello sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión, nunha simulación realizada a partir dos ingresos e gastos liquidados do 2020.

Con todo, cómpre indicar que na actualidade o concello do Pereiro de Aguiar xa se beneficia do 1,17 como multiplicador que pondera o 75 % dos recursos do modelo de repartición por variables en función da poboación de dereito, pero non sucede o mesmo no concello de Nogueira de Ramuín, para o que o multiplicador é de 1. Polo tanto, no novo municipio creado, toda a poboación tería como multiplicador 1,17, o que supón un 17 % de financiamento adicional pola poboación que contribuíría Nogueira de Ramuín. Tamén se lle aplicaría o 0,10 adicional do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado.

Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito, como nos casos anteriores, á media de referencia. Por capítulos de ingresos, as diferenzas son pequenas nos impostos directos⁹⁸, indirectos, taxas e outros ingresos e en transferencias de capital, aínda que non sucede o mesmo en relación coas transferencias correntes pola elevada dependencia destas do concello de Nogueira de Ramuín.

⁹⁸ No caso de Nogueira de Ramuín, segundo datos de 2020, o concello recada 219 000 euros polo IBI procedentes de inmobles de características especiais, o que supón o 29,9 % de todos os ingresos, mentres que O Pereiro de Aguiar só recada 28 576, isto é o 2,09 %. En Nogueira de Ramuín atópase a presa de Santo Estevo.

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín	O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín	Media (5 000 -10 000) ¹
Impostos directos	239	622	331	270
Impostos indirectos	10	10	10	12
Taxas e outros ingresos	82	147	97	123
Transferencias correntes	394	461	410	412
Transferencias de capital	19	164	54	80
Ingresos correntes	730	1 244	852	823
Ingresos de capital	19	167	55	81
Ingresos non financeiros	749	1 412	907	904

Táboa 127. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello O Pereiro de Aguiar-Nogueira de Ramuín, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta aos gastos, tamén se comproba esa tendencia converxente cara aos concellos de entre 5 000 e 10 000 habitantes no novo concello do Pereiro de Aguiar-Nogueira de Ramuín, especialmente en bens correntes e de servizos, que é un dos principais capítulos nos que se presentan as economías de escala (táboa 128).

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín	O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín	Media (5 000 -10 000) ¹
Gastos de persoal	376	387	379	307
Gasto en bens correntes e de servizos	189	589	285	373
Transferencias correntes	96	146	108	43
Investimentos reais	124	185	139	137
Gastos correntes	661	1 132	774	746
Gastos de capital	123	184	138	140
Gastos non financeiros	786	1 316	912	886

Táboa 128. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín, principais capítulos (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ás áreas de gasto, no novo concello redúcese notablemente o gasto en actuacións de carácter xeral e no resto de gastos, polo xeral, convérxese cara á media dos concellos entre 5 000 e 10 000 habitantes (táboa 129).

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín	O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín	Media (5 000 -10 000) ¹
Servizos públicos básicos	374	806	477	340
Actuacións de protección e promoción social	146	255	172	150
Producción de bens públicos de carácter preferente	73	106	81	142
Actuacións de carácter económico	100	10	78	76
Actuacións de carácter xeral	106	233	136	190
Débeda pública	12	103	34	13

Táboa 129. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello O Pereiro de Aguiar-Nogueira de Ramuín, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 130 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante no novo concello. Polo que respecta ao cociente entre aforro bruto e ingreso corrente, os resultados da simulación reflicten un bo indicador, que sinala que se estarían utilizando axeitadamente os recursos. No tocante á capacidade/necesidade de financiamento, resultan evidentes as diferenzas entre os dous concellos. Así, no Pereiro de Aguiar este indicador é negativo, mentres que en Nogueira de Ramuín é positivo, e mantense tamén en negativo (aínda que lixeiramente) para o concello resultante da fusión. En canto á dependencia económica do novo concello (48,1 %), esta aproxímase ao valor medio do tramo de poboación de referencia, o cal permite mellorar a autonomía fiscal. Finalmente, no que concirne aos gastos de funcionamento, compróbase unha forte redución e converxencia do novo municipio cara á media dos concellos do seu tramo de referencia.

	O Pereiro de Aguiar	Nogueira de Ramuín	O Pereiro de Aguiar- Nogueira de Ramuín	Media (5 000 -10 000) ¹
Aforro bruto	68	112	79	77
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	9 %	9 %	9 %	9 %
Capacidade de financiamento	-37	95	-6	18
Presión fiscal por habitante	249	631	340	283
Presión fiscal ampliada por habitante	331	778	437	406
Transferencias correntes/ Ingreso corrente(%)	54,0 %	37,1 %	48,1 %	50,1 %
Gastos de funcionamento	566	976	664	680
Autonomía fiscal (%)	44,2 %	55,1 %	48,2 %	44,9 %

Táboa 130. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello O Pereiro de Aguiar –Nogueira de Ramuín (2020)

Nota: (1) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A táboa 131 resume os beneficios económico-financeiros da fusión do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín. Como se pode comprobar, esta fusión benefíciase especialmente pola incorporación da poboación de Nogueira de Ramuín e polo aumento das ponderacións na participación nos tributos do Estado desde o 1 ata o 1,17, ao que é preciso engadir un 0,10 adicional pola fusión, co que acada unha ponderación global do 1,27. Ademais, o novo concello permite obter uns indicadores de ingresos e gastos e de indicadores orzamentarios máis na liña da media dos concellos entre 5 000 e 10 000 habitantes.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DO PEREIRO DE AGUIAR E NOGUEIRA DE RAMUÍN

- » A incorporación da poboación de Nogueira de Ramuín ao novo concello implicaría un aumento da ponderación para o repartimento da participación dos tributos do Estado en función da poboación do 1 ao 1,17.
- » Incremento adicional do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado en 0,10.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos dous concellos.
- » Aproveitamento do resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Conxerencia nos indicadores de ingresos e gastos e nos indicadores orzamentarios cara aos concellos de 5 000 a 10 000 habitantes

Táboa 131. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión do Pereiro de Aguiar e Nogueira de Ramuín

Fonte: elaboración propia

2.6. A fusión dos concellos da comarca do Deza

O sexto caso analizado desde o punto de vista exclusivamente teórico, é o da hipotética fusión dos seis concellos que conforman a comarca do Deza: Lalín, Silleda, Vila de Cruces, Rodeiro, Agolada e Dozón. A diferenza dos cinco casos anteriores, nesta última simulación considérase a creación dun novo municipio formado por máis de dous concellos.

Trátase de concellos moi distintos, para os que se pode establecer unha categoría tripla desde o punto de vista da poboación: o concello de Lalín, con máis de 20 200 habitantes (en 2020); un segundo grupo formado por Silleda e Vila de Cruces, con máis de 8 000 e 5 000 habitantes, respectivamente e, finalmente, os concellos de Rodeiro, Agolada e Dozón, que oscilan entre os pouco máis de 1 000 e os case 2 400 habitantes. Polo tanto, trátase de situacións con poboacións, territorios e economías moi diferentes, entre as que destaca Lalín como cabeza de comarca. A distancia en quilómetros con Lalín non é moita: 17 quilómetros desde Silleda, 18 quilómetros desde Vila de Cruces, 20 quilómetros desde Rodeiro, 13 quilómetros desde Agolada e 20 quilómetros desde Dozón. En tempo, o desprazamento entre os concellos oscila entre os 15 e 20 minutos en coche.

Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación dos concellos queda recollida na táboa 132. A táboa 133 recolle as principais variables territoriais e a táboa 134, os indicadores económicos. Os concellos de Lalín e Silleda son moito máis activos que o resto desde o punto de vista económico. O municipio de Lalín conta con dous polígonos industriais (en Botos e Lalín 2000), cunha importante presenza do sector téxtil, e dous importantes centros comerciais. No concello de Silleda tamén se conta cun polígono industrial. No resto de concellos predomina o sector primario.

	Lalín	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón
Poboación	20 207	8 861	5 208	2 393	2 304	1 082
Parados	1 201	394	236	72	95	27
Parados/Poboación (%)	10 %	7 %	8 %	6 %	8 %	4 %
Poboación <16 anos	2 474	1 098	484	183	140	55
Poboación 16-64	12 560	5 303	2 957	1 280	1 228	612
Poboación >64	5 173	2 460	1 767	930	936	415
Poboación inactiva/ activa (%)	61 %	67 %	76 %	87 %	88 %	77 %
Poboación <16/ Poboación >64 (%)	48 %	45 %	27 %	20 %	15 %	13 %

Táboa 132. Indicadores de poboación dos municipios da comarca do Deza (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

	Lalín	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón
Superficie	313,3	163,5	147,1	116,2	125,2	65,2
Densidade	54	35	21	18	17	54
Entidades colectivas	33	28	20	24	8	33
Entidades singulares	248	141	146	139	55	248

Táboa 133. Indicadores territoriais dos municipios da comarca do Deza (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

	Lalín	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón
PIB por habitante (2018)	17 951	19 587	16 566	23 864	12 761	18 712
Renda por habitante (2016)	11 658	12 824	11 215	9 887	10 126	8 880

Táboa 134. PIB e renda por habitante dos municipios da comarca do Deza (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE

En relación cos cambios na estrutura administrativa do novo concello e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 21 concelleiros/as en vez dos 88 actuais dos seis concellos. Tamén habería un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha tesoureiro/a no novo concello resultante da fusión (táboa 135).

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a-Interventor/a	Tesoureiro/a
Lalín (A)	1	21	1	1	0	1
Silleda (B)	1	13	0	0	1	0
Vila de Cruces (C)	1	13	1	1	0	0
Rodeiro (D)	1	11	0	0	1	0
Agolada (E)	1	11	0	0	1	0
Dozón (F)	1	9	0	0	1	0
Novo concello (G)	1	21	1	1	0	1
Diferenza (G-A-B-C-D-E-F)	-5	-57	-1	-1	-4	-1

Táboa 135. Cambios na estrutura administrativa do novo concello na comarca do Deza

Nota: en Silleda, Vila de Cruces, Rodeiro e Agolada un funcionario municipal ocupa o posto de tesoureiro/a. En Dozón, a secretaria municipal exerce como tesoureira.

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 136 recolle os orzamentos de ingreso por habitante do novo concello sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión. Con todo, cómpre indicar que o novo concello tería unha poboación superior aos 40 000 habitantes, o que implicaría un cambio moi importante na participación nos ingresos do Estado. En concreto, polo 75 % destinado na actualidade de forma proporcional á poboación de dereito, Lalín aplica a ponderación de 1,3 e Silleda e Vila de Cruces a de 1,17, pero o resto (Rodeiro, Agolada e Dozón) non aplica ningún multiplicador (o seu coeficiente é 1). No novo concello toda a poboación resultante pasaría a ponderar por 1,3. En consecuencia, isto implicaría un incremento do 13 % no financiamento para Silleda e Vila de Cruces e dun 30 % para Rodeiro, Agolada e Dozón, ademais do 0,10 adicional pola fusión e doutras vantaxes que xa foron sinaladas.

Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito ao valor da media dos concellos de máis de 20 000 habitantes. Polo tanto, a converxencia cara a esta estrutura de poboación é clara.

	Lalín ¹	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón	Novo concello	Media (Máis de 20 000) ²
Impostos directos	253	233	220	337	259	224	249	304
Impostos indirectos	9	25	12	24	21	86	17	19
Taxas e outros ingresos	173	146	62	66	111	73	140	142
Transferencias correntes	343	344	409	494	641	533	383	309
Transferencias de capital	52	107	135	237	198	679	111	38
Ingresos correntes	781	749	704	925	1 033	920	791	780
Ingresos de capital	52	107	135	237	198	660	110	39
Ingresos non financeiros	832	856	839	1 162	1 230	1 580	901	820

Táboa 136. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello da comarca do Deza, principais capítulos (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta aos gastos, tamén se comproba a tendencia converxente cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes no novo concello, especialmente en gastos de persoal e en bens correntes e de servizos, que como se vén indicando, son dous dos principais capítulos nos que se presentan as economías de escala (táboa 137).

	Lalín ¹	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón	Novo concello	Media (Máis de 20 000) ²
Gastos de persoal	238	241	216	450	479	382	266	268
Gasto en bens correntes e de servizos	371	335	349	391	321	401	359	353
Transferencias correntes	44	49	44	25	36	15	43	67
Investimentos reais	0	0	0	0	0	-19	1	98
Gastos correntes	654	641	609	866	838	799	672	689
Gastos de capital	184	68	223	212	249	824	187	104
Gastos non financeiros	838	709	832	1 078	1 087	1 623	859	793

Táboa 137. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello da comarca do Deza, principais capítulos (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina virtual para a coordinación financeira coas entidades locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, polo que respecta ás áreas de gasto, no novo concello redúcese notablemente o gasto en actuacións de carácter xeral. No resto de gastos, polo xeral, convérxese cara á media dos concellos de máis de 20 000 habitantes (táboa 138).

	Lalín ¹	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón	Novo concello	Media (Máis de 20 000) ²
Servizos públicos básicos	376	349	231	297	298	831	354	359
Actuacións de protección e promoción social	112	110	124	216	347	180	135	112
Producción de bens públicos de carácter preferente	152	105	136	68	56	130	129	140
Actuacións de carácter económico	83	48	203	160	251	221	109	48
Actuacións de carácter xeral	143	129	149	338	212	288	160	147
Débeda pública	29	47	11	0	80	28	32	13

Táboa 138. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello da comarca do Deza, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 139 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante no novo concello. En liñas xerais, o novo concello mellora notablemente os indicadores da maior parte dos concellos de menor tamaño. Por exemplo, os niveis de aforro bruto e o correspondente *ratio* entre ingresos correntes son moito maiores; redúcese notablemente a dependencia financeira, xa que o *ratio* transferencias correntes/ingresos correntes é moito menor; os gastos de funcionamento rexistran unha importante redución e aumenta claramente a autonomía financeira do novo concello.

	Lalín ¹	Silleda	Vila de Cruces	Rodeiro	Agolada	Dozón	Novo concello	Media (Máis de 20 000) ²
Aforro bruto	127	108	94	59	194	121	118	91
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	16 %	14 %	13 %	6 %	19 %	13 %	15 %	11,6 %
Capacidade de financiamento	-6	147	6	84	143	-43	42	26
Presión fiscal por habitante	262	258	232	361	280	310	265	322
Presión fiscal ampliada por habitante	435	404	294	427	392	383	406	464
Transferencias correntes/Ingresos correntes (%)	43,9 %	45,9 %	58,1 %	53,4 %	62,1 %	57,9 %	48,4 %	39,7 %
Gastos de funcionamento	609	576	565	841	800	783	626	621
Autonomía fiscal (%)	52,3 %	47,2 %	35,0 %	36,8 %	31,8 %	24,3 %	45,0 %	56,6 %

Táboa 139. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello da comarca do Deza (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de conclusión, a táboa 140 resume os beneficios económico-financeiros da fusión dos concellos da comarca do Deza. Como se pode comprobar, os *ratios* de ingresos, gastos e orzamentarios converxen cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes e, ademais, esta potencial fusión incorpora grandes beneficios sobre todo polo importante aumento do coeficiente de repartición en función da poboación relativa á participación nos tributos do Estado.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DA FUSIÓN DA COMARCA DO DEZA

- » Polo incremento de poboación do novo concello, o repartimento da participación dos tributos do Estado en función da poboación pasaría do 1 ao 1,3 en Rodeiro, Agolada e Dozón, e do 1,17 ao 1,3 en Silleda e Vila de Cruces.
- » Incremento adicional do coeficiente de ponderación en 0,10.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos seis concellos.
- » Aproveitamento do resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Convergencia nos indicadores de ingresos e gastos e nos indicadores orzamentarios cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes.

Táboa 140. Resumo dos beneficios económico-financeiros da fusión da comarca do Deza

Fonte: elaboración propia

2.7. A fusión de Lalín-Rodeiro-Dozón

Finalmente establécese a posibilidade dunha potencial fusión de Lalín, Rodeiro e Dozón. Nesta última simulación considérase a creación dun novo municipio formado por tres concellos. Trátase de concellos moi distintos, para os que se pode establecer unha dobre categoría desde o punto de vista da poboación: por un lado, o concello de Lalín, con máis de 20 200 habitantes (en 2020) e, por outro, os concellos de Rodeiro e Dozón, que oscilan entre os pouco máis de 1 000 e 2 300 habitantes. Polo tanto, trátase de situacións con territorios, poboacións e economías moi diferentes, entre as que destaca Lalín como cabeza de comarca. A distancia en quilómetros con Lalín non é moita: 20 quilómetros desde Rodeiro e 20 quilómetros desde Dozón. En tempo, o desprazamento entre os concellos oscila entre os 15 e 20 minutos en coche.

Considerando os datos para 2020, a estrutura da poboación dos concellos queda recollida na táboa 141. A táboa 142 recolle as principais variables territoriais e a táboa 143 os indicadores económicos. Como xa foi indicado no apartado anterior, o concello de Lalín é o máis activo desde o punto de vista económico.

	Lalín	Rodeiro	Dozón
Poboación	20 207	2 393	1 082
Parados	1 201	72	27
Parados/Poboación (%)	10 %	6 %	4 %
Poboación <16 anos	2 474	183	55
Poboación 16-64	12 560	1 280	612
Poboación >64	5 173	930	415
Poboación inactiva/activa (%)	61 %	87 %	77 %
Poboación <16/ Poboación>64 (%)	48 %	20 %	13 %

Táboa 141. Indicadores de poboación dos concellos de Lalín, Rodeiro e Dozón (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Lalín	Rodeiro	Dozón
Superficie	313,3	116,2	65,2
Densidade	54	18	54
Entidades colectivas	33	24	33
Entidades singulares	248	139	248

Táboa 142. Indicadores territoriais dos concellos de Lalín, Rodeiro e Dozón (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

	Lalín	Rodeiro	Dozón
PIB por habitante (2018)	17 951	23 864	18 712
Renda por habitante (2016)	11 658	9 887	8 800

Táboa 143. PIB e renda por habitante dos concellos de Lalín, Rodeiro e Dozón (2020)

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (2022)

En relación cos cambios na estrutura administrativa do novo concello e considerando o disposto no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, este estaría formado por 21 concelleiros en vez dos 41 actuais dos seis concellos. Habería tamén un/ha só/soa alcalde/sa e contaríase cun/ha secretario/a, cun/ha interventor/a e cun/ha tesoureiro/a no novo concello resultante da fusión (táboa 144). A diferenza do resto de potenciais simulacións indicadas neste capítulo, a redución de cargos sería notable.

	Alcalde/sa	Concelleiros/as	Secretario/a	Interventor/a	Secretario/a-Interventor/a	Tesoureiro/a
Lalín (A)	1	21	1	1	0	1
Rodeiro (B)	1	11	0	0	1	0
Dozón (C)	1	9	0	0	1	0
Novo concello (D)	1	21	1	1	0	1
Diferenza (D-A-B-C)	-2	-20	0	0	-2	0

Táboa 144. Cambios na estrutura administrativa do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón

Nota: en Rodeiro, un funcionario municipal ocupa o posto de tesoureiro/a. En Dozón, a secretaria municipal exerce como tesoureira.

Fonte: elaboración propia a partir da páxina web de cada concello

A táboa 145 recolle os orzamentos de ingreso por habitante do novo concello sen considerar ningunha achega adicional tras o proceso de fusión. Con todo, cómpre indicar que o novo concello tería unha poboación superior aos 40 000 habitantes, o que implicaría un cambio moi importante na participación nos ingresos do Estado. En concreto, polo 75 % destinado na actualidade de forma proporcional á poboación de dereito, Lalín aplica a ponderación de 1,3, pero Rodeiro e Dozón non aplican ningún multiplicador (o seu coeficiente é 1). No novo concello, toda a poboación resultante pasaría a ponderar por 1,3. En consecuencia, isto implicaría un incremento do 30 % para Rodeiro e Dozón, ademais do 10 % adicional pola fusión e doutras vantaxes que xa foron sinaladas.

Como se pode comprobar, os valores obtidos aseméllanse moito ao valor da medias dos concellos de máis de 20 000 habitantes. Polo tanto, a converxencia cara a esta estrutura de poboación é clara.

	Lalín ¹	Rodeiro	Dozón	Lalín-Rodeiro-Dozón	Media (Máis de 20 000) ²
Impostos directos	253	337	224	260	304
Impostos indirectos	9	24	86	14	19
Taxas e outros ingresos	173	66	73	158	142
Transferencias correntes	343	494	533	367	309
Transferencias de capital	52	237	679	99	38
Ingresos correntes	781	925	920	802	780
Ingresos de capital	52	237	660	98	39
Ingresos non financeiros	832	1 162	1 580	900	820

Táboa 145. Orzamento de ingresos por habitante do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón, principais capítulos (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta aos gastos, tamén se comproba esa tendencia converxente cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes no novo concello, especialmente en gastos de persoal e en bens correntes e de servizos que, como se vén indicando, son dous dos principais capítulos nos que se presentan as economías de escala (táboa 146).

	Lalín ¹	Rodeiro	Dozón	Lalín-Rodeiro-Dozón	Media (Máis de 20 000) ²
Gastos de persoal	238	450	382	266	268
Gasto en bens correntes e de servizos	371	391	401	375	353
Transferencias correntes	44	25	15	41	67
Investimentos reais	0	0	-19	2	98
Gastos correntes	654	866	799	682	689
Gastos de capital	184	212	824	216	104
Gastos non financeiros	838	1.078	1.623	898	793

Táboa 146. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón, principais capítulos (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Polo que respecta ás áreas de gasto, no novo concello redúcese notablemente o gasto en actuacións de carácter xeral. No resto de gastos, polo xeral, convérxese cara á media dos concellos de máis de 20 000 habitantes (táboa 147).

	Lalín ¹	Rodeiro	Dozón	Lalín-Rodeiro-Dozón	Media (Máis de 20 000) ²
Servizos públicos básicos	376	297	831	389	359
Actuacións de protección e promoción social	112	216	180	126	112
Producción de bens públicos de carácter preferente	152	68	130	143	140
Actuacións de carácter económico	83	160	221	97	48
Actuacións de carácter xeral	143	338	288	169	147
Débeda pública	29	0	28	26	13

Táboa 147. Orzamentos de gastos por habitante do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón, áreas de gasto (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

Finalmente, a táboa 148 recolle unha serie de indicadores orzamentarios por habitante do novo concello. En liñas xerais, o novo concello mellora notablemente os indicadores da maior parte dos concellos de menor tamaño. Por exemplo, os niveis de aforro bruto e o correspondente *ratio* entre ingresos correntes son moito maiores; redúcese notablemente a dependencia financeira, xa que o *ratio* transferencias correntes/ingresos correntes é moito menor; os gastos de funcionamento rexistran unha importante redución e aumenta claramente a autonomía financeira do novo concello.

	Lalín ¹	Rodeiro	Dozón	Lalín-Rodeiro-Dozón	Media (Máis de 20 000) ²
Aforro bruto	127	59	121	120	91
Aforro bruto/Ingresos correntes (%)	16 %	6 %	13 %	15 %	11,6 %
Capacidade de financiamento	-6	84	-43	2	26
Presión fiscal por habitante	262	361	310	274	322
Presión fiscal ampliada por habitante	435	427	383	432	464
Transferencias correntes/Ingresos correntes (%)	43,9 %	53,4 %	57,9 %	45,7 %	39,7 %
Gastos de funcionamento	609	841	783	641	621
Autonomía fiscal (%)	52,3 %	36,8 %	24,3 %	48,0 %	56,6 %

Táboa 148. Indicadores orzamentarios por habitante do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón (2020)

Nota: (1) para Lalín os datos son de 2019, ao non contar con información dispoñible para 2020 de orzamentos de ingresos e gastos liquidados; (2) grupo de poboación de referencia

Fonte: elaboración propia a partir da Oficina Virtual para a Coordinación Financeira coas Entidades Locais. Ministerio de Facenda e Función Pública (2022)

A modo de conclusión, a táboa 149 resume os beneficios económico-financeiros da fusión dos concellos de Lalín, Rodeiro e Dozón. Como se pode comprobar, esta última simulación supón un importante beneficio, xa que tras o proceso de fusión a ponderación de participación nos tributos do Estado en relación coa poboación residente pasaría do 1,3 en Lalín ao 1,4. Sen dúbida, o maior aumento sería derivado da incorporación da poboación de Rodeiro e Dozón, xa que posibilita pasar da ponderación de 1 ata o 1,4. En consecuencia, esta fusión presenta importantes beneficios en materia de financiamento, ao que é preciso engadir unha serie de vantaxes adicionais.

RESUMO DOS BENEFICIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DO NOVO CONCELLO LALÍN-RODEIRO-DOZÓN

- » A incorporación da poboación de Rodeiro e Dozón ao novo concello implicaría un aumento da ponderación para o repartimento da participación dos tributos do Estado en función da poboación do 1 ao 1,3.
- » Incremento adicional do coeficiente de ponderación que resulte de aplicación en función da participación do municipio nos tributos do Estado en 0,10.
- » O indicador de esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria sería o do maior valor dos tres concellos.
- » Aproveitamento do resto dos beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal.
- » Participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia.
- » Convergencia nos indicadores de ingresos, gastos e orzamentarios cara aos concellos de máis de 20 000 habitantes

Táboa 149. Resumo dos beneficios económico-financeiros do novo concello Lalín-Rodeiro-Dozón

Fonte: elaboración propia



CAPÍTULO 7

MARCO PROPOSITIVO

PROPOSTAS DE ACTUACIÓN PARA INCENTIVAR OS
PROCESOS DE REDIMENSIONAMENTO DA PLANTA

Galicia conta actualmente con 313 concellos. En decembro de 2021, o 64,2 % deses 313 concellos situábase por baixo dos 5 000 habitantes, que se distribuían principalmente nas zonas xeográficas con agudos problemas de despoboamento, maioritariamente nas provincias de Ourense e Lugo e nos bordes orientais das provincias da Coruña e Pontevedra. Como se viu ao longo dos seis capítulos anteriores, este pequeno tamaño dos municipios, tanto en termos de poboación como de superficie, impide un axeitado aproveitamento das economías de escala, limita a capacidade dos concellos para prestar servizos á cidadanía e dificulta un maior dinamismo socioeconómico destes territorios.

Ademais demostrouse que, desde o punto de vista económico, o limiar óptimo para acadar esas economías de escala necesarias para mellorar a eficiencia na xestión dos recursos públicos de ámbito local se sitúa nun número mínimo de 5 000 habitantes, se ben é desexable aproximarse a cifras por riba dos 8 000 residentes. Do mesmo xeito, no estudo dos orzamentos municipais liquidados da planta local galega e española, comprobouse que os concellos de menos de 5 000 habitantes deben dedicar un maior gasto per cápita a cubrir os servizos públicos, ao tempo que prestan menos servizos e exixen á cidadanía máis impostos directos, indirectos e taxas e prezos públicos, o que se reflicte nunha maior presión fiscal por habitante, tanto básica como ampliada. Tamén se acredita que estes concellos teñen unha clara dependencia financeira doutras administracións públicas, o que se pon de manifesto por unhas maiores transferencias correntes e de capital por habitante, consecuencia da súa falta de autonomía fiscal.

Esta realidade, descrita desde o punto de vista económico, tamén se reflicte no estudo realizado dos concellos fusionados Oza-Cesuras e Cerdedo-Cotobade e mesmo nas simulacións sobre as potenciais agrupacións municipais analizadas no capítulo seis deste traballo, sen prexuízo de que esta última análise deba ser completada con outros estudos sociodemográficos e xeográficos. Tanto a análise realizada sobre os concellos xa fusionados como a das potenciais fusións poñen de manifesto que os concellos agrupados obteñen uns maiores beneficios económicos derivados dunha maior participación polo incremento dos coeficientes de ponderación que resultan de aplicación en función da participación dos municipios nos tributos do Estado, da súa participación no fondo complementario ao Fondo de Cooperación Local da Xunta de Galicia e doutros beneficios económico-financeiros dos procesos de fusión a nivel estatal, entre outros. Ademais, todos converxen nunha mellora significativa nos niveis de eficiencia en todos os indicadores de ingresos e de gastos orzamentarios cara aos municipios de maior tamaño.

No entanto, a pesar das vantaxes descritas, os procesos de agregación municipal en España e en Galicia en particular foron escasos. Os únicos casos nos últimos trinta anos déronse en Galicia, coas xa citadas fusións de Oza-Cesuras e de Cerdedo-Cotobade. Con todo, estes procesos non continuaron realizándose coa intensidade que suxire unha lóxica de racionalización económica e de mellora na eficiencia da prestación dos servizos públicos por parte da Administración local. E isto a pesar de que a lexislación actual, segundo se desprende da análise realizada no capítulo 3, permitiría avanzar nos procesos de fusión municipal. Por unha banda, debido á modificación no ano 2008 da LRBRL, en virtude da LRSAL, que tiña por obxecto, entre outras medidas, fomentar as fusións voluntarias dos municipios. Por outra banda, a propia Comunidade Autónoma de Galicia reformou no

ano 2015 a Lalga, para fomentar —do mesmo xeito que o Estado— a fusión de municipios. Pero ademais do anterior, con fundamento na normativa autonómica de Galicia, no caso de existir vontade política, a Xunta de Galicia podería iniciar de oficio procesos de fusión municipal de carácter forzoso, aínda coa oposición dun ou máis concellos afectados, para os que só se exige a súa aprobación por lei do Parlamento de Galicia.

En calquera caso, nas enquisas realizadas á cidadanía galega no marco deste traballo e nas entrevistas semiestruturadas a unha representación social desta, amósase unha clara preferencia polas fusións voluntarias. A poboación que puntúa por riba de cinco —nunha escala de dez— as fusións obrigatorias como alternativa para modificar a planta municipal acada o 37 %, fronte ao 83 % a favor das fusións voluntarias. En consecuencia, a sociedade galega considera que hai que actuar —hai un acordo xeneralizado con que se fagan fusións voluntarias e con que se desenvolvan fórmulas de colaboración entre os concellos—, ao tempo que se desprende —tanto das enquisas como das entrevistas realizadas— a necesidade dunha maior participación social nestes procesos e de xerar debate entre a sociedade para afianzar e achegar posicións para a reforma do mapa municipal galego.

Como consecuencia do anterior, e con base nesas consideracións, formúlanse as seguintes propostas, que teñen por obxecto, entre outros, incentivar os procesos de agrupación municipal para aumentar o tamaño dos concellos e procurar outras fórmulas de cooperación entre municipios, todo isto en consonancia coas demandas da sociedade e co obxectivo final de lograr unha maior eficiencia na xestión dos recursos públicos e na cantidade e calidade dos servizos públicos que a Administración local debe garantir á cidadanía:

- 1. Modificar a Lalga para regular con máis claridade e rotundidade as fusións como unha estratexia prioritaria da reordenación da planta local na comunidade autónoma.** Trataríase de regular con máis precisión un proceso para a promoción de fusións selectivas e non traumáticas que prevería dúas fases temporais: unha primeira, voluntaria, cunha participación cidadá activa para os municipios que desexen acometer este proceso; e unha segunda na que, se se dan determinadas condicións e requisitos establecidos sobre a base de criterios técnico-económicos, sociolóxicos e xeográficos, a Xunta de Galicia resolvería, tras un estudo multidisciplinar con participación da poboación local, a fusión obrigada dos concellos afectados, especialmente daqueles de menos de 10 000 habitantes.
.....
- 2. Promover, en relación coa anterior, unha modificación tanto da Lalga como da LRBRL, co fin de limitar as fusións unicamente aos municipios que superen conxuntamente os 5 000 habitantes,** xa que actualmente, tanto na lei básica como na lei autonómica, existe a posibilidade de autorizar fusións de municipios que non alcancen esta cifra. Esta modificación permitiría centrar os esforzos naqueles procesos de fusión en municipios que en conxunto alcancen ao menos un número mínimo de 5 000 habitantes, cunhas densidades de poboación de polo menos 20 habitantes por km².

3. **Crear unha unidade ou grupo de traballo no seo da consellería con competencias en materia de Administración local.** Esta unidade ou grupo de traballo debería estar formada por persoas expertas de carácter multidisciplinar (economía, dereito, xeografía, socioloxía, ordenación do territorio...) das universidades galegas, por persoal técnico do mundo local (secretarios/as, interventores/as, tesoureiros/as), persoas funcionarias da administración autonómica galega coñecedoras da realidade municipal e persoal técnico da Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP). O labor desta unidade sería triplo:

- Afondar nas razóns polas que os modelos previstos para solucionar os problemas da excesiva fragmentación municipal non funcionaron, estudando e avaliando as causas da súa orixe e os motivos polos que as alternativas para superar esta realidade non tiveron éxito.
- Realizar estudos e informes independentes e de acceso público sobre posibles procesos de fusión a nivel «micro», analizando concello a concello, co fin de elaborar un mapa dos municipios máis aptos para a súa posible fusión, sobre a base da aplicación das directrices de ordenación do territorio. Estes estudos previos dotarían aos procesos de fusión dunha especial lexitimidade, obxectividade e transparencia.
- Acompañar os procesos de fusións iniciados, analizando con detalle todas as vantaxes e inconvenientes das iniciativas concretas de fusión, achegando transparencia con información de utilidade que poida ser empregada para os efectos de comunicación, tanto para o conxunto da cidadanía como para os residentes dos concellos obxecto de análise.

4. **Mellorar os incentivos financeiros e fiscais para a promoción das fusións recollidos na LRRL**, no texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo RDL 2/2004, do 5 de marzo, e na Lalga, **e axilizalos unha vez producida a fusión**. Ao mesmo tempo, cómpre mellorar a súa difusión entre os concellos galegos, como mecanismo para fomentar e impulsar procesos áxiles de fusións municipais voluntarias que en determinados casos, de non se produciren, poderían devir nunha segunda fase en fusións obrigatorias, segundo se indicou na proposta 1.

5. **Abordar de maneira urxente e inaprazable a reforma do financiamento local para reforzar a autonomía municipal e reducir a actual dependencia económica dos concellos das subvencións**. Aínda que se trata dunha reforma de alcance estatal, por ter que modificarse a Lei reguladora das facendas locais, aprobada polo RDL 2/2004, desde o Goberno galego poderíase liderar esta petición a nivel estatal xunto con outras comunidades autónomas. Isto permitiría cumprir cunha demanda que desde hai moitos anos se vén realizando tanto desde a Federación Española de Municipios e Provincias, como desde a Federación Galega de Municipios e Provincias.

6. **Desenvolver o título III da Lalga para regular a figura das «mancomunidades integrais» como entidades locais que asumen a execución ou prestación en réxime común de obras, servizos e demais actividades de competencia municipal.** A «mancomunidad integral» configúrase como unha tipoloxía dentro das mancomunidades a través da cal os municipios e entidades locais menores lindeiros territorialmente e que comparten unha realidade económica, social e cultural, ou unha tradición común propia, poden estruturar en conxunto a prestación dos seus servizos e as políticas de desenvolvemento e promoción das súas poboacións, compatibilizándoas coas singularidades e especificidades dos diferentes territorios. O desenvolvemento e posta en marcha desta figura podería constituír unha fase previa experimental para finalizar nun posterior proceso de fusión municipal.
.....
7. **Modificar os artigos 69 a 72 da Lalga, co fin de que os órganos territoriais desconcentrados previstos no artigo 24 bis da LRBRL se poidan crear nos municipios fusionados cando estes superen a cifra dos 5 000 habitantes, fronte aos 20 000 que se exigen na actualidade.** En efecto, o actual artigo 13.4 da LRBRL permite que, unha vez aprobada a fusión, cada un dos municipios fusionados, ou algún deles, poida funcionar como forma de organización desconcentrada. Con esta modificación facilitaríase unha maior participación da cidadanía na xestión dos asuntos locais e unha menor desvinculación da poboación cos municipios fusionados, especialmente naqueles que desaparecen no proceso de fusión, o que pode contribuír a un maior apoio da poboación ao proceso.
.....
8. **Reforzar, en liña co anterior, a figura das entidades locais menores como mecanismo para mellorar a predisposición da cidadanía aos procesos de fusión, especialmente naqueles casos en que a desaparición dun concello non viable se percibe problemático por unha parte da poboación.** A día de hoxe en Galicia hai constituídas tan só nove entidades locais menores e o seu número podería duplicarse. As entidades locais menores integrarían unha ou varias parroquias dotadas dunhas competencias de goberno moi específicas: administración dos espazos públicos e centros sociais, mantemento dunha unidade de xestión administrativa ou a descentralización de determinados servizos.
.....
9. **Promover unha reforma da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, para que nos municipios resultantes dun proceso de fusión a cidadanía elixa directamente a persoa que ocupe a alcaldía e/ou que a elección das persoas que ocuparán o cargo nas concellerías se faga por distritos, para lograr unha axeitada representación dos concellos fusionados.** Con esta medida daríase solución a unha das limitacións aos procesos de fusión, relativa á falta de representatividade dos concellos que desaparecen nun proceso de fusión.

10. Modificar o artigo 32.1 da Lalga para adaptar o réxime de maioría dos acordos dos concellos, polo que actualmente se require o voto favorable das dúas terceiras partes do número de feito e, en todo caso, a maioría absoluta do número legal de membros da corporación, para así adecuarse á xurisprudencia do Tribunal Constitucional, que establece que no caso das fusións bastaría coa aprobación da maioría simple de cada un dos plenos dos municipios fusionados.

.....

11. Establecer unha folla de ruta para promover procesos de fusión ou agrupación municipal progresivos e por chanzos, fixando como obxectivo o inicio de entre cinco e dez expedientes baixo os tres escenarios seguintes:

- Fusións municipais de concellos moi pequenos, con densidades de poboación superiores a 20 habitantes/km², onde a prestación de servizos á cidadanía resulta deficiente. Trataríase de concellos rurais con declive de poboación nos que acadar un limiar mínimo de polo menos 5 000 residentes suporía unha mellora notoria para a xestión local, traducida nunha superior eficiencia dos recursos e no reforzamento de vilas cabeceira que poderían liderar dinámicas concretas de desenvolvemento endógeno. Estes procesos de fusión poden abarcar dous ou máis concellos ata acadar como mínimo os 5 000 habitantes censados.
 - Fusións municipais que impliquen a integración de concellos pequenos e pouco viables noutros veciños liderados por unha vila, cabeceira comarcal ou pequena cidade. Nestes casos, a consecución de entidades locais de máis de 20 000 ou, no seu defecto, 10 000 habitantes serviría para unha reordenación eficiente do territorio e o reforzamento do carácter polinuclear no sistema urbano galego. Os concellos que se integrarían nos máis grandes serían menores de 5 000 habitantes.
 - Fusións municipais en ámbitos periurbanos que impliquen a creación dunha nova cidade nas contornas de Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela ou outras cidades importantes, a partir da integración de dous termos de 15 000, 20 000 ou 30 000 habitantes con elevadas densidades de poboación (máis de 100 habitantes/km²) e continuidade construtiva. A unificación reforzaría a calidade da gobernanza nestes espazos complexos e en crecemento e permitiría unha xestión urbanística e de promoción económica integradas.
-

12. Desenvolver unha estratexia de comunicación e de difusión dos procesos de fusión dirixida aos concellos galegos e á poboación xeral, incidindo especialmente nas súas vantaxes, co fin de erradicar prexuízos arredor deste modelo de reorganización da planta local. Esta estratexia de comunicación pode abordarse a través das seguintes accións:

- Xornadas técnicas dirixidas a alcaldes e alcaldesas e a persoal técnico da Administración local orientadas a fomentar o debate co obxectivo de achegar diferentes posicións.

- Difusión de estudos e traballos sobre propostas concretas de fusión, con comunicación dos resultados previstos entre a poboación dos concellos afectados e medios de comunicación.
 - Deseño de campañas de comunicación específicas ou procesos participativos dirixidos á poboación local, con especial incidencia naquela poboación con perfil sociolóxico menos proclive aos procesos de fusión, especialmente para poboación con baixo nivel de formación, ámbito non urbano e con rendas non moi elevadas.
-

13. Establecer mecanismos de discriminación positiva que incrementen o financiamento por habitante para aqueles concellos pouco poboados, en contextos de moi febles densidades demográficas (por debaixo de 20 e, en especial, de 10 habitantes por km²), situados en emprazamentos periféricos e difíciles e cunha superficie de máis de 150 km². Este maior financiamento debe establecerse en función de variables de densidade de poboación, distancia dos núcleos habitados, avellentamento e condicións topográficas adversas. Considérase que este sería o único xeito razoable de que estes concellos poidan atender as necesidades e xestionar os servizos para a poboación de forma eficiente.

.....

14. Desenvolver un estudo da reforma da planta local no marco dun proceso de reflexión conxunto sobre a reforma integral da Administración local que aborde os seguintes aspectos:

- Proxeccións demográficas da poboación localizadas en todo o ámbito autonómico.
- Catálogo dos servizos municipais (que servizos se prestan, quen os presta e cal é o grao de cobertura).
- Servizos demandados pola cidadanía e a súa prelación.
- Análise das alternativas de xestión local, en diferentes modelos de planta municipal.



BIBLIOGRAFÍA

-
- **Albet i Mas, A.** (2019). *El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas*. Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder, 10(1), pp. 11-40.
-
- **Aldrey Vázquez, J. A., Pazos Otón, M., Rodríguez González, R., & Vicente Díaz, J.** (2010). *Caracterización de las áreas urbanas gallegas en función de los flujos de movilidad obligada*. Cuadernos de Geografía(88), pp. 219-234.
-
- **Almeida Cerrada, M.** (2021). *Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población sobre el territorio*. En F. Sanz Larruga, & L. Míguez Macho, Derecho y Dinamización e Innovación Rural (pp. 399-439).
-
- **Almeida Cerredá, M.** (2012). *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*. Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici(3).
-
- **Almeida Cerredá, M.** (2013). *La reforma de la planta, estructura competencial y articulación de la Administración Local*. En J. Díez Sánchez, La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo) (pp. 113-165). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
-
- **Almeida Cerredá, M.** (2015). *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*. Istituzioni del Federalismo(2), pp. 331-356.
-
- **Almeida Cerredá, M.** (2017). *La fusión convencional de municipios: una institución introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y consagrada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo*. En C. Melo Figueiras, I. Monteiro da Fonseca, J. Freitas da Rocha, & P. Madeira Froufe, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira (1.^a ed.). Coimbra: Almedina.
-
- **Almeida Cerredá, M., Tubertini, C., & Gonçalves, P.** (2015). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Madrid: Thomson Reuters-Civitas.
-
- **Alonso Mas, M.** (2014). *El nuevo régimen de las fusiones municipales*. En M. Domingo Zaballos, Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés puntos (pp. 297-328). Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor.
-

-
- **Álvarez Corbacho, X.** (1995). *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
-
- **Álvarez Corbacho, X.** (2003). *A rebelión municipal*. Vigo: Xerais.
-
- **Álvarez Corbacho, X.** (2015). *Educación democrática ou barbarie. Os concellos abrirán camiño*. Santiago de Compostela: Laiovento.
-
- **Antelo Martínez, A.** (2013). *Fusiones de municipios: ¿prevalencia del derecho estatal en el régimen de adopción de acuerdos? Especial referencia al caso de los municipios de Oza y Cesuras en la provincia de A Coruña*. CUNAL - Revista de Estudios Locales(155), pp. 91-102.
-
- **Arenilla, M.** (2012). *El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Documento técnico, 159-220. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
-
- **Barranco Vela, R.** (1993). *Creación y segregación de municipios*. Madrid: Marcial Pons.
-
- **Barreiro Quintáns, D., & López Rodríguez, R.** (2017). *Las áreas metropolitánas de A Coruña y Vigo: crisis inmobiliaria vs crisis urbana*. En M. Castanyer Vivas, J. Vicente Rufi, J. Feliu Torrent, & J. Martín Uceda, *Nuevos escenarios urbanos: nuevos conflictos y nuevas políticas*. XIII Coloquio de Geografía Urbana (pp. 29-52). Girona: Asociación de Geógrafos Españoles/Departament de Geografia, Universitat de Girona.
-
- **Bayona, A.** (2012). *La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado Autonómico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, 221-250. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
-
- **Bel, G.** (2012). *Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza*. En Informe IEB sobre Federalismo Fiscal. Barcelona: Institut d'Economía de Barcelona, Fundación ICO, Instituto de Estudios Fiscales, Institut d'Estudis Autonòmics.
-
- **Bosch Roca, N., & Solé-Ollé, A.** (2014). *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*. En Temas de actualidad. Barcelona: Instituto de Economía Pública.
-
- **Burgueño, J.** (1995). *La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)*. Ería(36), pp. 5-33.
-

-
- **Burgueño, J.** (2001). *Geografía y administración: proyectar territorios en el siglo XXI*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles(32), pp. 191-207.
-
- **Burgueño, J.** (2011). *La invención de las provincias*. Madrid: Catarata.
-
- **Burgueño, J., & Guerrero, M.** (2014). *El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 11-36.
-
- **Burgueño, J., & Guerrero, M.** (2018). *Disfunciones territoriales municipales en Catalunya*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles(78), pp. 302-328.
-
- **Cadaval Sampedro, M., & Caramés Viéitez, L.** (2008). *La supramunicipalidad. Organización y Financiación*. Papeles de Economía Española(115), pp. 39-54.
-
- **Calonge Velázquez, A.** (xaneiro de 2015). *La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida*. Revista de Administración Local y Autonómica(número extraordinario).
-
- **Campos Acuña, C., & Caamaño Alegre, J.** (2015). *Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos. Más transparencia para un mejor gobierno local*. Documento Red Localis. Obtido de <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/REDLOCALIS/originals/6fc0870e-2808-4f66-8c9c-84b9774a356d.pdf>
-
- **Campos Acuña, C., & Vaquero García, A.** (2018). *Avances en materia de transparencia municipal. el portal de Transparencia Local*. El Consultor de los Ayuntamientos(10), p. 117.
-
- **Campos Acuña, C., & Vaquero García, A.** (2019). *El portal de transparencia local en Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local*. Revista Española de Transparencia(8), pp. 121-135.
-
- **Carbonell Porras, E.** (2018). *La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado*. Revista de Administración Local y Autonómica(9), pp. 5-21.
-
- **Carbonell Porras, E.** (2021). *¿Un estatuto básico para los pequeños municipios? Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica(15), pp. 58-70.
-

-
- **Castelao Rodríguez, J.** (1994). *El término municipal. Extensión y alteraciones*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
-
- **Castro Bermejo, C.** (1998). *Marco jurídico de la parroquia rural en Galicia*. Revista de Estudios de Administración Local(276), pp. 179-199.
-
- **Catalá Martí, J.** (2010). *Nuevo régimen local, I*. Obtido de La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
-
- *Cerdedo renovará el 70% del alumbrado público con sistemas eficientes antes de final de año*. (7 de outubro de 2020). Pontevedra Viva. Obtido de <https://pontevedraviva.com/xeral/68190/cerdedo-renovara-alumbrado-publico-sistemas-eficientes-antes-final-ano/?lang=es>
-
- **Comisionado del Gobierno Frente al Reto Demográfico.** (2019). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Obtido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf
-
- **Consello de Contas de Galicia.** (2021). *Informe sobre la contratación del sector local de Galicia, ejercicio 2017* (Actuación 1622019-06). Obtido de https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2017/20210510_Informe_Informe_de_fiscalizacion_1622019-06_D_Informe_Contratacion_Sector_Local_Galicia_2017_C.pdf
-
- **Consello de Europa.** (2011). *Local government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Estrasburgo: Consello de Europa.
-
- **Copano Ortiz, L., & Ventura Fernández, J.** (2020). *Procesos recientes de segregación e incorporación de municipios en Andalucía. ¿La fusión o la cooperación como solución al minifundismo local?* TERRA. Revista de Desarrollo Local(6), pp. 228-253.
-
- **Corbacho, A.** (2015). *Pasado y presente del Área Metropolitana como organización supramunicipal: un estudio de su regulación jurídica con especial referencia al ordenamiento jurídico español* [Tese doutoral]. Vigo: Universidade de Vigo.
-
- **Coscolluela, L.** (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Pamplona: Aranzadi.
-
- **Cuenca García, A.** (2017). *Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas: simulación para la Comunidad Autónoma de Madrid*. Presupuesto y Gasto Público(89/2017), 71-90. Obtido de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/89_04.pdf
-

-
- **De Diego Gómez, A.** (2012). *Hacia la fusión no traumática de ayuntamientos*. Diario del Derecho Municipal.
-
- **De Diego Gómez, A.** (2014a). *A fusión de concellos, con especial referencia a Galicia*. Revista Galega de Administración Pública(47), pp. 449-480.
-
- **De Diego Gómez, A.** (2014b). *Las fusiones de ayuntamientos*. En J. Carrillo Donaire, & P. Navarro Rodríguez, *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 301-347). Madrid: La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos.
-
- **De Diego Gómez, A.** (2018). *Relación entre el coste de los servicios y la planta local gallega*. En C. Campos, & R. Fernández, *I Informe Red Localis* (pp. 232-259).
-
- **De Diego Gómez, A.** (s.d.). *Hacia la fusión no traumática de ayuntamientos*. Obtido de <https://fusiondeayuntamientos.blogspot.com/>
-
- **De Diego Gómez, A., & Vaquero García, A.** (2016). *Redimensionamiento de la planta local gallega: retos frente al minifundismo local*. Documento Red Localis. Obtido de <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/REDLOCALIS/originals/7e221c89-933c-46fb-9586-eb174c6f2a43.pdf>
-
- **Del Molino, S.** (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
-
- **Doval, A.** (2010). *Las estrategias de ordenación, desarrollo y cooperación territorial en Galicia a principios del siglo XXI*. Ciudad y territorio(164), pp. 245-266.
-
- **Dreyer Lasen, D., & Serritzlew, S.** (2011). *Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform*. American Political Science Reviews(105), pp. 238-258.
-
- **Durán García, F.** (2016). *La fusión coactiva de municipios en España: principios, estrategia y resultados*. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, pp. 44-51.
-
- **Durán García, F.** (2016). *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson.
-
- **Durán García, F.** (2020a). *Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión*. Revista de Administración Local y Autonómica(14), pp. 161-179.
-

-
- **Durán García, F.** (2020b). *La suficiencia de medios en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura*. En R. Terol Gómez, A. Palomar Olmeda, L. Moll Fernández-Fígares, F. Pastor Ruiz, P. Rubio Escolar, P. González Torroba, . . . E. Ortega Burgos, *Derecho Administrativo* 2020.
-
- **Durán García, F.** (29 de abril de 2021). *El estatuto del pequeño municipio o el traje nuevo del emperador*. Obtido de Hay derecho: <https://www.hayderecho.com/2021/04/29/el-estatuto-del-pequeno-municipio-o-el-traje-nuevo-del-emperador/>
-
- **Enériz, F.** (2017). *La tipología de las entidades locales y las fórmulas institucionales de intermunicipalidad*. *Revista Vasca de Administración Pública*(107), pp. 173-212.
-
- **Escudero Gómez, L., & Piñeira Mantiñán, M.** (2005). *Los procesos de urbanización difusa y conformación del área metropolitana de A Coruña*. En R. Domínguez Rodríguez, *La ciudad: tamaño y crecimiento*. Actas del III Coloquio de Geografía Urbana (pp. 297-307). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
-
- **Escuín Palop, C.** (2006). *Los retos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática*. *Revista de Estudios Locales*(90), pp. 25-51.
-
- **Escuín Palop, C.** (2011). *La alteración de los términos municipales*. En S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal* (3.ª ed., Vol. II, pp. 1849-1939). Madrid: Iustel.
-
- **Fariña Jamardo, X.** (1981). *A Parroquia rural en Galicia*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
-
- **Fariña Jamardo, X.** (1990). *Os concellos galegos: Parte xeral*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
-
- **FEMP. (2012)**. *Informe de la FEMP sobre las competencias de las corporaciones locales*. Obtido de <https://docplayer.es/19861570-Informe-de-la-femp-sobre-competencias-de-las-corporaciones-locales.html>
-
- **Feria Toribio, J.** (2001). *Pautas estructurales diferenciadas de movilidad en las áreas metropolitanas andaluzas*. En M. Castañer, J. Vicente , & G. Boix, *Áreas urbanas y movilidad en España* (pp. 121-140). Girona: Universidad de Girona.
-

-
- **Feria Toribio, J.** (2013). *Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza*. En J. Feria Toribio, Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios (pp. 13-30). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
-
- **Fernández Llera, R.** (2017). *Competencias y servicios municipales obligatorios: ¿hay un coste de existencia?* I Informe de la Red Localis, pp. 26-43.
-
- **Ferrás Sexto, C., & Lois González, R.** (1993). *Estructura urbana de las áreas metropolitanas gallegas. La estructura urbana de Santiago. ¿Un área metropolitana en proceso de formación?* En E. Montaner Salas, Papeles de Geografía, 19 (pp. 115-124). Murcia: Universidad de Murcia.
-
- **Ferreira Fernández, X.** (2007). *Éxitos e fracasos da cooperación supramunicipal en Galicia*. En S. Lago Peñas, & A. Vaquero García, Presente e futuro do municipalismo galego. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
-
- **Fiske, M., Kendall, P., & Merton, R.** (1998). *Propósitos y criterios de la entrevista focalizada*. En Empiria. Revista de Metodología de ciencias sociales (1) (C. del Val, & J. Callejo, Trads., pp. 215-227).
-
- **Font, J., & Parrado, S.** (2000). *Eligiendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las comunidades*. Cuadernos de Gobierno y de Administración(3).
-
- **Font, J., & Tort, J.** (1997). *Notas sobre las transformaciones territoriales y los conflictos municipales recientes en el litoral catalán*. Dinámica litoral-interior. Actas XV Congreso de Geógrafos Españoles (pp. 329-338). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela/Asociación de Geógrafos Españoles.
-
- **Gallego, O.** (1988). *La organización administrativa territorial de la antigua provincia de Ourense a mediados del siglo XVIII*. Ourense: Museo Arqueológico Provincial.
-
- **García Álvarez, J.** (2004). *Mapa municipal y políticas territoriales en España. Elementos para un debate*. Xeográfica. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente(4), pp. 7-24.
-
- **Gilbert, G.** (2012). *Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés*. En Informe IEB sobre federalismo fiscal (pp. 32-43).
-
- **Gobierno de España.** (2020). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: España Puede*. Obtido de https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf
-

-
- **González Cacheiro, P., & Cubela, J.** (13 de outubro de 2021). *El tamaño de la administración local es un lujo. Las fusiones son la solución.* (C. Punzón, Entrevistador) La Voz de Galicia. Obtido de <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2021/10/12/tamano-administracion-local-lujo-fusiones-solucion/00031634052558355520704.htm>
-
- **González Mariñas, P., & López Mira, Á.** (2004). *Historia do municipalismo como forma de organización do territorio.* En R. Rodríguez González, *Os concellos galegos para o século XXI* (pp. 59-100). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
-
- **Gordon, R.** (1983). *An optimal taxation approach to fiscal federalism.* The Quarterly Journal of Economics, 98(4), pp. 567-586.
-
- **Groebe, N., & Scheele, B.** (2000). *Dialogue-hermeneutic method and the research program subjective theories.* Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research, 1(2).
-
- **Hindriks, J., & Lockwood, B.** (2005). *Centralization and Political Accountability.* CEPR Discussion Paper 5125.
-
- **Hortas Rico, M., & Salinas Peña, P.** (2015). *Determinación de la escala eficiente en la provisión de bienes públicos locales. Evidencia para los municipios españoles.* Revista de Economía aplicada(66), pp. 35-65.
-
- **Hortas Rico, M., & Solé-Ollé, A.** (2010). *Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities.* Urban Studies, 47(7), pp. 1513-1540.
-
- **Institut d'Economia de Barcelona.** (2012). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal.* (11). Obtido de https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2012/02/InformeFF2011_esp.pdf
-
- **Instituto Galego de Estatística.** (2022). *Datos municipais.* Obtido de <https://www.ige.eu/web/index.jsp?paxina=001&idioma=gl>
-
- **Instituto Galego de Estatística.** (s.d.). *Banco de datos municipal.* Obtido de http://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?paxina=002003003&ruta=index_bdtm.jsp&idioma=es
-
- **Izu, M.** (2011). *La cuestión del mapa local desde una perspectiva europea. Municipio y municipalismo en la España del siglo XXI.* Santander: Universidad de Cantabria. Obtido de <https://cutt.ly/mTJeHhr>
-

-
- **Ladd, H.** (1994a). *Fiscal impacts of population growth: a conceptual and empirical analysis*. *Regional Science and Urban Economics*(24), pp. 661-686.
-
- **Ladd, H.** (1994b). *Measuring disparities in the fiscal condition of local governments*. En J. Anderson, *Fiscal equalization for state and local government finance* (pp. 21-52). Westport (Connecticut) & London: Praeger in cooperation with the National Tax Association.
-
- **Lago Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J.** (2013). *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
-
- **Lazzari, M., Verjans, P., & Durviaix, L.** (2008). *La fusion des communes: une réforme trentenaire*. *Territoire(s) wallon(s)(número especial)*, pp. 27-34. Obtido de https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/publications/pdf/3_fusion_des_communes_lazzari_et_al.pdf
-
- **Lois, R.** (2004). *Estrutura territorial de Galicia*. En R. Rodríguez González. *Os concellos galegos para o século XXI* (pp. 101-160). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
-
- **Lois, R., & Aldrey, J.** (2010). *El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia*. *Cuadernos Geográficos*(47), pp. 583-610.
-
- **Lois, R., Rodríguez González, R., Santos, X., & Somoza, J.** (2001). *Galicia y la polisemia del término región*. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(32), pp. 209-226.
-
- **López Iglesias, E., & Pérez Fra, M.** (2017). *Unha estratexia para a Galicia rural do século XXI: diagnóstico e propostas para o debate*. *Foro Económico de Galicia*.
-
- **López Ramón, F.** (2011). *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*. En J. Gimeno Feliú, *La nueva organización local. Nuevos modelos* (pp. 69-112). Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
-
- **López Ramón, F.** (2021). *La lucha contra el despoblamiento rural*. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho, & E. Ferreira, *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Aranzadi Thomson Reuters.
-
- Los alcaldes de Santiago y Teo proponen un convenio de fusión de ambos ayuntamientos y someterlo a referendo. (7 de maio de 2019). **Europa Press**. Obtido de <https://www.europapress.es/galicia/noticia-alcaldes-santiago-teo-proponen-convenio-fusion-ambos-ayuntamientos-someterlo-referendo-20190507141437.html>
-

-
- **Márquez, G.** (2004). *Futuro e perspectivas do goberno local en Galicia*. En R. Rodríguez González, Os concellos galegos para o século XXI (pp. 423-543). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
-
- **Mellado, L.** (2018). *Soluciones cooperativas ante la (condicionada) disyuntiva entre la gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales*. Revista Galega de Administración Pública, 56, pp. 227-259.
-
- **Membrado, J.** (2016). *Entes territoriales de escala comarcal en la administración local española*. Documents d'anàlisi geogràfica, 62 (2), pp. 347-371.
-
- **Míguez Macho, L.** (2013). *Galicia y la reforma de la Administración Local*. Dereito, 22, pp. 319-336.
-
- **Ministerio de Administraciones Públicas.** (2008). *Variaciones de los Municipios de España desde 1842*. Madrid: Secretaría Técnica del MAP.
-
- **Ministerio de Facenda e Función Pública.** (2022). *Oficina virtual para a coordinación financeira coas entidades locais*. Obtido de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>
-
- **Ministerio de Política Territorial.** (2009). *Estudio sobre el registro de Entidades Locales*. Madrid.
-
- **Ministerio de Política Territorial.** (2022). *Variaciones del Registro de Entidades Locales*. Obtido de https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/variaciones_registro.html
-
- **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.** (2021). *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Obtido de https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf
-
- **Moisio, A.** (2011). *Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos*. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, pp. 12-21.
-
- **Molinero, F.** (2019). *El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación*. Cuadernos geográficos, 58(3), pp. 19-56.
-

-
- **Monasterio Escudero, C.** (2000). *Política local, hacienda local y tamaño de los municipios*. Revista del Instituto de Estudios Económicos(4), pp. 99-110.
-
- **Oates, W.** (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
-
- **Olson, M.** (1969). *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. American Economic Review(59), pp. 479-487.
-
- **Orduña Prada, E.** (2009). *El municipio como marco relacional*. En Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y viables (pp. 99-125). Oleiros: Netbiblo.
-
- **Palomar Olmeda, A.** (2015). *La supresión-fusión de municipios*. Cuadernos de Derecho Local(37), pp. 225-265.
-
- **Patiño, C.** (2005). *Turismo y espacio litoral en Galicia: ordenación y gestión*. En A. Grandío, Ordenación de los espacios litorales en Galicia (pp. 19-170). A Coruña: Instituto Universitario de Estudios Marítimos/Netbiblo.
-
- **Paül, V.** (2007). *Trocos e perseveranzas en liñas herdadas e recentes. Notas sobre as divisións territoriais en Galiza e Catalunya*. En H. González Fernández, & M. Lama, Actas do VII Congreso Internacional de Estudos Galegos. Mulleres en Galicia. Galicia e os outros pobos da Península. Barcelona 28 ó 31 de maio de 2003 (pp. 1123-1138). Sada: Edición do Castro/Asociación Internacional de Estudos Galegos/Universitat de Barcelona.
-
- **Precedo Ledo, A.** (2004). *El modelo de desarrollo comarcal*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles(38), pp. 29-47.
-
- **Precedo Ledo, A., Míguez Iglesias, A., & Fernández Justo, M.** (2008). *Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea*. Revista Galega de Economía, 17(Ext), pp. 1-20.
-
- **Ramírez Sánchez, L. J.** (2017). *Alteración de términos municipales y racionalización de la planta local: reconsideraciones en un nuevo contexto social y normativo* [Tese doutoral]. Granada: Universidad de Granada.
-
- **Rebollo Puig, M.** (2012). *La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de los municipios*. En L. Cosculluela Montaner, & L. Medina Alcoz, Crisis económica y reforma del régimen local (pp. 195-221). Madrid: Civitas Thomson Reuters.
-

-
- **Rebollo, M.** (2008). *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica(308), pp. 151-205.
-
- **Reino de España.** (2012). *Programa Nacional de Reformas*. Madrid: Gobierno de España. Obtido de https://www.hacienda.gob.es/CDI/programanacionaldereformas/pnr_2012.pdf
-
- **Riera, P., Haas, C., Amer, C., & Vilaplana, V.** (2005). *Las mancomunidades en España*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 39, pp. 151-176.
-
- **Río Barja, F.** (1990). *Cartografía xurisdiccional de Galicia no século XVIII*. Santiago de Compostela: Consello da Cultura Galega.
-
- **Roca i Junyent, M.** (2002). *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 53, págs. 191-208.
-
- **Rodríguez González, R.** (2004a). *Os Concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local* (Vol. I). Lalín: USC-IDEGA.
-
- **Rodríguez González, R.** (2004b). *Fusión de municipios: unha visión inicial*. En R. Rodríguez González, *Os concellos galegos para o século XXI* (pp. 13-57). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
-
- **Rodríguez González, R.** (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid: Thomson-Civitas.
-
- **Rodríguez González, R.** (2006). *El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España*. Xeográfica. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente(6), pp. 115-132.
-
- **Rodríguez González, R.** (2009). *Reformar la Administración territorial*. A Coruña: Netbiblo.
-
- **Rodríguez González, R.** (2011a). *Oportunidades de la crisis. debate sobre reestructuración de la Administración territorial*. Administración & Ciudadanía(2), pp. 21-34.
-
- **Rodríguez González, R.** (2011b). *A organización administrativa do territorio*. En M. Piñeira, & X. Santos, *Xeografía de Galicia* (pp. 65-95). Vigo: Xerais.
-

-
- **Romera Jiménez, O., & Rodríguez Márquez, J.** (2014). *Medidas de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de la prestación de los servicios locales*. *Crónica Presupuestaria*(2), pp. 194-214.
-
- **Salmon, P.** (1987). *Decentralization as an incentive scheme*. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), pp. 24-43.
-
- **Salvador Crespo, M.** (2012). *Retos y oportunidades para el gobierno local en tiempo de crisis*. Cuadernos Manual Giménez Abad(4).
-
- **Santiago Iglesias, D.** (2012). *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios*. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*(Extra 1), pp. 167-190.
-
- **Santiago Iglesias, D.** (2017). *El debate sobre la fusión de municipios en España: balance histórico y estado actual de la cuestión*. En C. S. Melo Figueiras, I. C. Monteiro da Fonseca, J. Freitas da Rocha, & P. Madeira Froufe, *Estudos em Homenagem ao Professor doutor António Cândido de Oliveira* (1.ª ed.). Coimbra: Almedina.
-
- **Sanz Larruga, F.** (2012). *El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local*. *Diario del Derecho Municipal*.
-
- **Sanz Larruga, F.** (2013). *Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios*. En J. Díez Sánchez, *La planta del Gobierno Local* (Actas VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo) (pp. 125-138). Madrid: Fundación democracia y Gobierno Local.
-
- **Sanz Larruga, F.** (2014). *De la segregación a la fusión de municipios en España*. En F. Balaguer Callejón, E. Arana García, & R. Barranco Vela, *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela* (pp. 2403-2420). Thomson Reuters-Civitas.
-
- **Sanz Larruga, F.** (2017). *El municipio gallego: el término municipal*. En J. Carro, & L. Míguez Macho, *Derecho local de Galicia*. Madrid: Iustel.
-
- **Seabright, P.** (1996). *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*. *European Economic Review*, 40(1), pp. 61-89.
-

-
- **Sosa Wagner, F.** (1999). Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos. En A. Jiménez, & J. Parada, *La administración pública: reforma y contrarreforma*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
-
- **Sosa Wagner, F.** (2007). *El Estado fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España* (2.ª ed.). Madrid: Trotta.
-
- **Sosa Wagner, F.** (2009). *Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas*. En R. Rodríguez González, *Reformar la Administración Territorial. Municipios eficientes y viables*. Oleiros: Netbiblo.
-
- **Sosa Wagner, F., & Miguel García, P.** (1987). *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
-
- **Souto, X.** (2009). *Unha área metropolitana para as Rías Baixas: vellos localismos para novos problemas cidadáns*. Glaucoipis. Boletín del Instituto de Estudios Vigueses(14), pp. 337-364.
-
- **Torán Monferrer, M.** (2012). *Las alteraciones de los términos municipales*. En J. Jiménez Hernandis, *Territorio y población* (pp. 379-462). Valencia: Tirant lo Blanch.
-
- **Toscano, F.** (2015). *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*. Istituzioni del Federalismo: Rivista di studi giuridici e politici(2), pp. 381-422.
-
- **Troitiño, M., Del Río, M., Carpio, J., De Marcos, F., García Hernández, M., De La Calle, M., & Abad, L.** (2005). *Las mancomunidades y consorcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha*. En J. Mora, & F. Dos Reis, *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica* (pp. 137-160). Mérida: Junta de Extremadura.
-
- **Vaquero García, A.** (2021a). *Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora*. Presupuesto y Gasto Público(102), pp. 151-166.
-
- **Vaquero García, A.** (2021b). *Qué se está haciendo desde las entidades locales gallegas para paliar los efectos económicos y sociales de la COVID-19*. Nota 16 del Observatorio Municipal Gallego. Red Localis.
-

-
- **Velasco Caballero, F.** (2010). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
-
- **Velasco Caballero, F.** (2011). *La planta local de España: criterios para la toma de decisiones*. En J. Gimeno Feliú, *La nueva organización local. Nuevos modelos* (pp. 113-146). Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
-
- **Velasco Caballero, F.** (2012). *Competencias para la reforma de la planta municipal*. Cuadernos de Derecho Local (QDL)(29), pp. 59-81.
-
- **Velasco Caballero, F.** (2020a). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal 2019(13), pp. 21-53.
-
- **Velasco Caballero, F.** (2020b). *Gobiernos locales en Canadá y en España: lejos, pero no tanto*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica(13), pp. 22-46.
-



NORMATIVA

- **Constitución Política de la Monarquía Española de 1812** [Constitución política da monarquía española de 1812] (Constitución de Cádiz)
.....
- **Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos de la Península e Islas adyacentes** [Real decreto do 23 de xullo de 1835 para a reorganización provisional dos concellos da Península e das illas adxacentes]
.....
- **Ley de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos** [Lei do 8 de xaneiro de 1845, de organización e atribucións dos concellos]
.....
- **Ley Municipal de 1870** [Lei municipal de 1870]
.....
- **Constitución española** (BOE núm. 311, do 29 de decembro de 1978) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
.....
- **Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia** [Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, do Estatuto de autonomía de Galicia]. (BOE núm. 101, do 28 de abril de 1981) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-9564>
.....
- **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local** [Lei/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local]. (BOE núm. 80, do 3 de abril de 1985) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>
.....
- **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General** [Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral]. (BOE núm. 147, do 20 de xuño de 1985) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>
.....
- **Carta Europea de Autonomía Local**, feita en Estrasburgo o 15 de outubro de 1985 (BOE núm. 47, do 24 de febreiro de 1989) [https://www.boe.es/eli/es/ai/1985/10/15/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/ai/1985/10/15/(1)/con)
.....
- **Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local** [Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local]. (BOE núm. 96, do 22 de abril de 1986) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865>
.....

- **Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales** [Real decreto 1690/1986, do 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais]. (BOE núm. 194, do 14 de agosto de 1986) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-21944>
.....
- **Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña** [Lei 8/1987, do 15 de abril, municipal e de réxime local de Cataluña]. (BOE núm. 122, do 22 de maio 1987) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-12218>
.....
- **Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia** (DOG núm. 233, do 5 de decembro de 1995) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/1995/19951205/Anuncio7036_gl.html
.....
- **Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal** [Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal]. (BOE núm. 203, do 22 de agosto de 1996) <https://www.boe.es/boe/dias/1996/08/22/pdfs/A25763-25769.pdf>
.....
- **Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia** [Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galica]. (BOE núm. 106, do 3 de maio de 1997) <https://www.boe.es/boe/dias/1997/05/03/pdfs/A14041-14049.pdf>
.....
- **Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia** (DOG núm. 149, do 5 de agosto de 1997) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/1997/19970805/Anuncio960E_gl.html
.....
- **Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local** [Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local]. (BOE núm. 301, do 17 de decembro de 2003) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>
.....
- **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales** [Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais]. (BOE núm. 59, do 9 de marzo de 2004) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
.....
- **Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea** [Lei 22/2005, do

18 de novembro, pola que se incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidade de produtos enerxéticos e electricidade no réxime fiscal común aplicable ás sociedades matrices e filiais de estados membros diferentes, e se regula o réxime fiscal das achegas transfronteirizas a fondos de pensións no ámbito da Unión Europea]. (BOE núm. 277, do 19 de novembro de 2005) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-19003>

- **Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural** [Lei 12/2008, do 3 de decembro, pola que se modifican a Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, e a Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo, e se racionalizan os instrumentos de xestión comarcal e de desenvolvemento rural]. (BOE núm. 15, do 17 de xaneiro de 2009) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-806>
- **Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales** [Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais]. (BOE núm. 297, do 10 de decembro de 2008) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19916>
- **Decreto 76/2010, do 29 de abril, polo que se aproba o regulamento da Comisión Galega de Delimitación Territorial** (DOG núm. 88, do 11 de maio de 2010) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2010/20100511/Anuncio169C2_gl.html
- **Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo** (DOG núm. 77, do 23 de abril de 2012) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2012/20120423/AnuncioC3B0-180412-0001_gl.html
- **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** [Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira]. (BOE núm. 103, do 30 de abril de 2012) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>
- **Ditame do Comité das Rexións – La descentralización en la Unión europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE** [A descentralización na Unión Europea e o lugar do autogoberno local e rexional na elaboración e execución das políticas da UE]. (2013). Diario Oficial, C 139, 39–45. CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012AR2214>

- **Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** [Ditame do Consello de Estado 567/2013, do 26 de xuño, ao Anteproxecto de lei de racionalización e sostibilidade da Administración Local] <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>
-
- **Decreto 83/2013, do 6 de xuño, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Oza dos Ríos e Cesuras e se crea o municipio de Oza-Cesuras** (DOG núm. 108, do 7 de xuño de 2013) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2013/20130607/AnuncioG0244-060613-0003_es.pdf
-
- **Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre** [Orde HAP/1782/2013, do 20 de setembro, pola que se aproba a instrución do modelo simplificado de contabilidade local e se modifica a instrución do modelo básico de contabilidade local, aprobada pola Orde EHA/4040/2004, do 23 de novembro]. (BOE núm. 237, do 3 de outubro de 2013) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10269>
-
- **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** [Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local]. (BOE núm. 312, do 30 de decembro de 2013) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13756>
-
- **Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales** [Orde HAP/419/2014, do 14 de marzo, pola que se modifica a Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais]. (BOE, núm. 67, do 19 de marzo de 2014) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-2922>
-
- **Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas** [Lei 13/2015, do 24 de decembro, de medidas fiscais e administrativas]. (BOE núm. 51, do 29 de febreiro de 2016) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-2017>
-
- **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público** [Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público]. (BOE núm. 236, do 2 de outubro de 2015) <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>
-
- **Lei 13/2015, do 24 de decembro, de medidas fiscais e administrativas** (DOG núm. 249, do 31 de decembro de 2015) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20151231/AnuncioC3B0-281215-0002_gl.html
-

-
- **Lei 14/2016, do 27 de xullo, pola que se modifica a Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo** (DOG núm. 144, do 1 de agosto de 2016) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160801/AnuncioC3B0-280716-0001_gl.html
-
- **Decreto 134/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba a fusión voluntaria dos municipios de Cerdedo e Cotobade e se constitúe o municipio de Cerdedo-Cotobade** (DOG núm. 197, do 17 de outubro de 2016) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20161017/AnuncioG0244-131016-0001_es.pdf
-
- **Ley 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014** [Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, pola que se transpoñen ao ordenamento xurídico español as directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014]. (BOE núm. 272, do 9 de novembro de 2017) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>
-
- **Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana** [Lei 21/2018, do 16 de outubro, de mancomunidades da Comunitat Valenciana]. (BOE núm. 289, do 30 de novembro de 2018) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16341>
-
- **Lei 1/2021, do 8 de xaneiro, de ordenación do territorio de Galicia** (DOG núm. 8, do 14 de xaneiro de 2021) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210114/AnuncioC3B0-110121-0001_gl.html
-
- **Orde do 8 de outubro de 2021 pola que se establecen as condicións para a repartición do fondo adicional ao Fondo de Cooperación Local para o ano 2021 entre os concellos resultantes dun proceso de fusión** (DOG núm. 199, do 15 de outubro de 2021) https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20211015/AnuncioG0595-111021-0003_gl.html
-



ANEXO A

ÁREAS DE GASTO

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Seguridade e mobilidade cidadá	→ Administración xeral da seguridade e protección civil, seguridade e orde pública → Ordenación do tráfico e do estacionamento → Mobilidade urbana → Protección civil → Servizo de prevención e extinción de incendios
Administración xeral de vivenda e urbanismo	→ Urbanismo: plan, xestión, execución e disciplina urbanística. Vivenda: promoción e xestión de vivenda de protección pública, conservación e rehabilitación da edificación → Vías públicas: acceso aos núcleos de poboación, pavimentación de vías públicas
Benestar comunitario	→ Rede de sumidoiros → Abastecemento domiciliario de auga potable → Recollida, xestión e tratamento de residuos: recollida de residuos, xestión de residuos sólidos urbanos e tratamento de residuos.
Medio ambiente	→ Administración xeral do medio ambiente → Parques e xardíns → Protección e mellora do medio ambiente: protección contra a contaminación acústica, luminosa e atmosférica nas zonas urbanas

Táboa 150. Área de gasto de servizos públicos básicos (benestar básico)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Pensións	→ Pensións gratificables, melloras de pensións e pensións extraordinarias a cargo da entidade local de funcionarios e persoal laboral e outros gastos de natureza similar
Outras prestacións a favor de empregados	→ Acción social a favor de empregados
Servizos sociais e promoción social	→ Promoción da igualdade de xénero, promoción social de marxinados, prestación de servizos a persoas dependentes e de asistencia social e residencias de anciáns
Fomento do emprego	→ Gastos destinados ao fomento e promoción do emprego en accións propias ou en colaboración con outras administracións públicas

Táboa 151. Área de gasto de actuacións de protección e promoción social (benestar complementario)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Sanidade	→ Protección da salubridade pública → Hospitais, servizos asistenciais e centros de saúde
Educación	→ Administración xeral de educación → Creación de centros docentes de ensino preescolar e primario e educación especial → Creación de centros docentes de ensino secundario → Funcionamento de centros docentes de ensino preescolar e primario e educación especial → Funcionamento de centros docentes de ensino secundario → Vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria → Servizos complementarios de educación → Fomento da convivencia cidadá
Cultura	→ Administración xeral de cultura → Biblioteca e arquivos → Equipamentos culturais e museos → Promoción cultural → Protección e xestión do patrimonio histórico-artístico → Instalacións de ocupación do tempo libre → Festas populares e festexos
Deporte	→ Administración xeral do deporte → Promoción e fomento do deporte → Instalacións deportivas

Táboa 152. Área de gasto de produción de bens públicos de carácter preferente (axente produtor)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Agricultura, gandería e pesca	→ Administración xeral de agricultura, gandería e pesca → Mellora das estruturas agropecuarias e dos sistemas produtivos → Desenvolvemento rural → Protección e desenvolvemento dos recursos pesqueiros → Outras actuacións en agricultura, gandería e pesca
Industria e enerxía	→ Administración xeral de industria e enerxía → Industria → Minería → Enerxía
Comercio, turismo e pemes	→ Administración xeral de comercio, turismo e pemes → Comercio: feiras, mercado, abastos e lonxas, comercio ambulante → Información e promoción turística → Desenvolvemento empresarial → Outras actuacións sectoriais
Transporte público	→ Administración xeral do transporte → Transporte de viaxeiros: transporte colectivo urbano de viaxeiros e outro transporte de viaxeiros
Infraestruturas	→ Administración xeral de infraestruturas → Recursos hidráulicos → Estradas → Camiños veciñais → Outras infraestruturas
Investigación, desenvolvemento e innovación	→ Investigación e estudos relacionados cos servizos públicos → Investigación científica, técnica e aplicada
Outras actuacións de carácter económico	→ Sociedade da información → Xestión do coñecemento → Protección de consumidores e usuarios

Táboa 153. Área de gasto de actuacións de carácter económico (axente dinamizador)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Órganos de goberno	→ Órganos de goberno
Servizos de carácter xeral	→ Administración xeral → Coordinación e organización institucional das entidades locais → Información básica e estatística: xestión do padrón municipal de habitantes → Participación cidadá → Atención á cidadanía → Comunicacóns internas → Imprevistos, situacións transitorias e continxencias de execución
Administración financeira e tributaria	→ Política económica e fiscal → Xestión do sistema tributario → Xestión da débeda e da tesourería
Transferencias a outras administracións públicas	→ Transferencia a comunidades autónomas → Transferencia a entidades locais territoriais → Transferencia a outras entidades locais → Transferencias á Administración xeral do Estado

Táboa 154. Área de gasto de actuacións de carácter xeral (gastos de funcionamento)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)

POLÍTICA DE GASTO	ACTUACIÓNS
Débeda pública	→ Gastos de xuros e amortización da débeda e demais operacións financeiras de similar natureza

Táboa 155. Área de gasto de débeda pública (orientación financeira)

Fonte: Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais (texto consolidado)



ANEXO B

CUESTIONARIO



Número cuestionario _____ Códigos de cotaxe _____ Municipio _____ Estrato _____
Entrevistador _____ Data _____

Bos días / tardes, meu nome é... e son entrevistador/a do Instituto Sondaxe. Estamos facendo un estudo para a Universidade sobre diversos temas de interese nos concellos galegos e as súas necesidades. Gustaríalle participar contestando unhas breves preguntas? Moitas grazas.

A1. Imos comezar por preguntarlle en que grao lle preocupan os servizos que prestan os concellos. (0, nada; 10, moito)

Nada					Moito					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

A2. Cre que os concellos prestan suficientes servizos, deberían prestar máis ou deberían prestar menos?

Menos					Máis					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

A3. En que grao cre que os concellos teñen problemas económicos para prestar os servizos?

Pouco								Moito		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

A4. Cales son os principais servizos que desenvolve o seu concello?

(Codes: Urbanísticos: 1, sociais-asistenciais: 2, culturais-festas: 3, promoción económica: 4; outros: 5)

B1. Se comparamos as diferentes administracións que prestan servizos á cidadanía, cal é o grao de importancia que ten cada unha delas, segundo o seu criterio (0, nada; 10, moito)
[Entrevistador/a: ler as tres antes de que responda á primeira]

a) Administración Central	
b) Administración Autonómica	
c) Administracións Locais	

B2. Agora trátase de que valore cómo se sente de identificada/o con cada unha das seguintes entidades. Novamente, valore

nunha escala na que no extremo, 0, sexa nula a identidade, e 10, cando sexa máxima

Barrio	
Aldea ou vila de residencia	
Parroquia	
Concello	
Comarca	
Provincia	
Galicia	
España	
Europa	

C1. Valore de 0 a 10 se cre que unha redución do número de concellos, aumentando o seu tamaño, melloraría a cantidade e calidade dos servizos que prestan á cidadanía?

Pouco					Moito					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

C2. Valore, entre 0 e 10, as seguintes medidas para que os concellos poidan ter máis orzamentos (fondos) e capacidade de actuación (0, nada; 10, moito)

Transferencia de fondos doutras Admons.	
Mellor xestión.	
Incrementar recadacións.	
Remodelar o mapa municipal	

C3. Valore cada unha das seguintes posibilidades de remodelar o tamaño e número dos concellos (0, nada; 10, moito)
[Entrevistador/a: ler todas antes de que responda á primeira]

Fusión obrigatoria só dos concellos pequenos	
Fusión obrigatoria de todos os concellos, sexan grandes ou pequenos	
Fusión voluntarias dos concellos que así o desexen	
Manter a situación actual pero potenciar outras formas de colaboración ou axuda entre concellos, como as Mancomunidades e/ou Áreas Metropolitanas...	
Potenciar a comarca, como entidade territorial local, en vez dos actuais concellos	
Desaparición dos concellos, facéndose cargo dos servizos outra administración superior como as Deputacións ou Xunta)	
Deixar todo como está	

D1. En que grao considera que, neste momento, reducir o número de concellos producirá cada un dos efectos seguintes? (0, nada; 10, moito)) [Entvdor: Rotar categorías]

Mellora da súa capacidade económica	
Tensións políticas e sociais, polas reformas	
Mellora na prestación de servizos á cidadanía	
Distanciamento da cidadanía á Admon. Local	

D2. Persoalmente, estaría mais ben a favor ou mais ben en contra de que fusionaran o seu concello con outro ou outros.

En contra					A favor					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

E1. Xa estamos rematando. Podería indicarme o seu grao de proximidade ou distancia a cada una de estas formacións políticas (0 moi distante e 10 moi próximo)

Partido Popular. Partido Popular de Galicia	
PSOE. Partido dos Socialistas de Galicia	
Bloque Nacionalista Galego	
Unidas Podemos. Confluencias	
Outros (indicar):	

E6. En cal das seguintes situacións con respecto a actividade económica se encontra?

Traballando por conta propia	
Traballando por conta allea	
En paro	
Inactiva: Xubilada/o ou pensionista	
Inactiva: Estudante	
Inactiva: Labores do fogar	
Outros inactivos: Indicar	

[As seguintes preguntas respóndense seleccionando unha única categoría]

E2. Sexo

Home	
Muller	
Non binario	

E3. Idade (en anos): _____

E4. Nivel de Instrución máximo completado

Sen estudos	
Ensino Primario Obrigatorio	
Bacharelato / FP I	
Universitarios	

E5. Tamaño do núcleo no que reside

Menos de 500 hab.	
Entre 501 a 1.000 hab.	
Entre 1.001 e 5.000 hab.	
Entre 5.001 hab. e 50.000 hab.	
Máis de 50.001 hab.	

So para a poboación que traballa ou tivo traballo

E7a. Que tipo de actividade desempeñaba no seu traballo

Agricultura ou gandería	
Traballo manual	
Tarefas administrativas ou venda	
Dirección ou Profesionais Superiores	
Outras (Especificar)	

E7a. Para o desempeño da súa última ocupación era imprescindible un título universitario?

Si	
Non	
NS	

E7b. Nesa última ocupación, tiña ao seu cargo o control do traballo de 10 ou máis persoas

Si	
Non	
NS	

E8. Cal é o seu volume de ingresos netos anuais?

Menos de 15.000 euros	
Entre 15.000 e 30.000 euros	
Máis de 30.000 euros	

Despedida



XUNTA
DE GALICIA



Fundación
Juana de Vega



UNIVERSIDADE DA CORUÑA



Universidade de Vigo