



foro de entorno  
socioeconómico

# **Un nuevo mapa municipal para Galicia**

***Cuadernos para el Debate nº 16***



CÍRCULO DE EMPRESARIOS DE GALICIA  
CLUB FINANCIERO VIGO



# Un nuevo mapa municipal para Galicia

## Foro de Opinión del Círculo de Empresarios de Galicia-Club Financiero Vigo

### *Área de Entorno Socioeconómico*

## ÍNDICE

*Página*

Introducción.....	5
Antecedentes históricos.....	9
La situación actual.....	11
La situación de Galicia.....	13
¿Qué han hecho otros países europeos?.....	16
El volumen poblacional, factor determinante para la viabilidad.....	18
Ingresos municipales.....	20
Participación en los ingresos del Estado.....	21
¿Por qué no la fusión de ayuntamientos?.....	24
Conclusiones.....	27
Círculo propone.....	31
-Acuerdos políticos.....	31
-Objetivos concretos.....	32
-A modo de ejemplo.....	34
Sobre el Foro de Entorno Socioeconómico.....	37



## INTRODUCCIÓN

Hace unos meses, el Círculo de Empresarios de Galicia-CFV plasmó sus 'Propuestas para una nueva legislatura en Galicia', dentro de esta misma serie de 'Cuadernos para el Debate'. Entre ellas, figuraba la apuesta por una nueva organización territorial, en la que se incluían la reducción del número de ayuntamientos, la creación de organismos supramunicipales y la delegación efectiva de competencias de ayuntamientos y diputaciones en esos organismos; decíamos también que dicha organización debe ser la base de las Directrices de Ordenación del Territorio, en aras de un urbanismo racional y armónico.

Aquella propuesta tenía varios objetivos ya definidos entonces, de los que queremos incidir en dos: aminorar el coste que implica la actual organización territorial y garantizar y mejorar la atención y los servicios a toda la población gallega.

Lejos de parecer descabellada, esa idea tuvo una excelente acogida entre la opinión pública, lo que ha reafirmado nuestro convencimiento de que es una iniciativa posible. Ello nos ha animado a realizar un análisis más profundo de la situación actual, en especial la de los ayuntamientos pequeños y medianos, cuyas ya habituales dificultades económicas han sido agravadas por la crisis y el creciente envejecimiento de su población, lo que no obsta a próximos estudios sobre algunas de las cuestiones a las que aquí se alude someramente (las Áreas Metropolitanas, el papel de las Diputaciones, la

descentralización de competencias para evitar duplicidades o el fomento de la participación democrática en los ayuntamientos).

No es un asunto nuevo ni exclusivo de Galicia, ni de España. Ni siquiera Galicia es una referencia del 'inframunicipalismo' en España; antes bien al contrario, Galicia presenta una ratio de pequeños municipios sobre el total, inferior a la media española. Sin embargo, no podemos obviar que la reducción del número de municipios ha sido un factor decisivo a la hora de extender servicios y de ejecutar infraestructuras en varios países del mundo. Además, en las dos últimas décadas, la cooperación local ha sido una premisa exigida para el desarrollo de distintos programas financiados con fondos europeos.

Existe, además, una nueva realidad potenciada por los avances tecnológicos, de infraestructuras y de servicios, que está configurando una organización territorial de facto a la que no se está dando la respuesta adecuada. Hasta el momento, iniciativas como las mancomunidades o los consorcios no parecen estar dando los resultados apetecidos, en tanto que, en el caso de Galicia, los proyectos de creación de áreas metropolitanas se han quedado hasta ahora en simples intentonas.

Con este documento, Círculo de Empresarios de Galicia-CFV sólo pretende llamar la atención sobre la necesidad de optimizar los recursos públicos, evitar duplicidades y garantizar servicios a toda la población. En el mundo de la empresa, las alianzas y los acuerdos de colaboración se han convertido en herramientas estratégicas para obtener la máxima rentabilidad del esfuerzo y asegurar el futuro. La administración debe caminar en la misma dirección.

No ignoramos las dificultades que entraña el proceso de agrupación, fusión o anexión de municipios, entre las que posiblemente las de tipo identitario tendrán gran relevancia. Sin embargo, cabe apuntar que algunas iniciativas empresariales han potenciado marcas territoriales (comarcales) que están contribuyendo a crear una identidad colectiva, sin menoscabo del respeto a las señas propias de cada lugar.

Que el sentido lógico empiece a aplicarse a la organización territorial, de manera que coadyuve a economías funcionales, y que todo esto sea posible- como lo ha sido en otros países europeos-, sólo depende de nosotros.

**Foro de Entorno Socioeconómico  
Círculo de Empresarios de Galicia-CFV**

Diciembre de 2009





## **Antecedentes históricos**

La actual organización territorial española arranca de la Constitución de Cádiz, en la que ya se establece la obligación de constituir un ayuntamiento en cada pueblo, con al menos mil habitantes. El escaso interés y colaboración, sin embargo, llevó a la promulgación de un Real Decreto en 1835 que estableció la anexión de parroquias vecinas, por acuerdo de las diputaciones y por designación del gobierno, para la formación de los ayuntamientos. En 1842, existían en España 11.271 municipios.

Leyes sucesivas (1856,1870, 1877) relacionaron el tamaño de los ayuntamientos con la capacidad para ejercer sus competencias. Así, se fijaban como exigencias para la creación de ayuntamientos: que contase con no menos de 2.000 habitantes residentes y que pudieran sufragar los gastos municipales con los recursos que las leyes autorizaban.

El proyecto de bases para la Ley Orgánica Municipal de 1906 incidía en la obligación de alcanzar los 2.000 habitantes, estableciendo la incorporación de aquellos municipios que no tuvieran esa población a los más próximos, y prohibiendo la constitución de nuevas entidades locales por debajo de ese umbral.

La preocupación del legislador por los municipios con escasa población pervivió durante todo el siglo pasado. En 1960, la Dirección General de Administración Local encomendó a los gobernadores civiles estudiar posibles fusiones e incorporaciones. Seis años después, la Ley de Modificación Parcial de Régimen Local estableció un Fondo Nacional de la Hacienda Municipal que, entre otros

cometidos, debía servir como instrumento de "estímulo económico para fomentar las agrupaciones, a efectos del sostenimiento económico del servicio o una ulterior racionalización de nuestra organización territorial".

El Real Decreto 3.046/1977 estableció la agrupación forzosa de los municipios con menos de 5.000 habitantes para el sostenimiento de la secretaría municipal y en su caso de personal común cuando la población era inferior a 2.000. La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 148.1.2º que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio". A través del Estatuto de Autonomía, Galicia asume esta competencia en 1981.

Entre 1960 y 1981, desaparecieron en España 1.263 municipios, al tiempo que se constituyeron 103 nuevos: 13 por segregación, 90 por fusión.

El nivel más bajo en el número de ayuntamientos españoles se alcanzó en 1981, con 8.022 municipios. Desde entonces, la tendencia parece haberse invertido. Entre 1981 y 1991, desaparecieron 12 y se crearon 67, de los que dos fueron por fusión y 65 por segregación; en los diez años siguientes, se crearon otros doce. En 2008 el Instituto Nacional de Estadística tenía registrados un total de 8.112.

Veintitrés años antes, en 1985, la Ley de Bases de Régimen Local reservaba al Estado la posibilidad de establecer medidas de fomento para las fusiones municipales.

## **La situación actual**

El 63,2 % de los 315 municipios gallegos, es decir, 199, tenían en 2008 una población inferior a los 5.000 habitantes, el umbral mínimo, según varios análisis de la Unión Europea y diversos autores, para la suficiencia financiera, política y técnica y, por tanto, para prestar servicios con la calidad, eficacia y eficiencia exigibles.

En la Declaración de Hannover, representantes de 36 países europeos subrayaron la necesidad de la sostenibilidad local, que pasa por contar con gobiernos adecuadamente dimensionados y con capacidad suficiente para ofrecer servicios y ejecutar competencias.

El debate no es nuevo. Ni siquiera exclusivo de Galicia, de España ni de la Unión Europea. También Japón se planteó la cuestión, para concluir la conveniencia de que la población mínima por municipio se sitúe entre 5.000 y 10.000 habitantes con el fin de asegurar la eficiencia.

La razón es sencilla: los ayuntamientos con menos población tendrían que asumir proporcionalmente y por habitante mayor gasto que los ayuntamientos de mayor tamaño, para prestar los servicios mínimos exigidos. Pero, como la pescadilla que se muerde la cola, no es justo repercutir en los ciudadanos una carga tributaria superior a la del resto de España para obtener los mismos beneficios.

El planteamiento deriva del proceso de modernización que se produjo especialmente durante la segunda mitad del siglo XX y que trajo consigo un fuerte proceso de urbanización. Esa urbani-

zación facilitó un acceso generalizado a bienes y servicios avanzados, en especial salud, educación y comunicación. Sin embargo, frente a esta realidad, los pequeños municipios aislados están asociados inexorablemente al envejecimiento y al atraso; sus dificultades para insertarse en las nuevas tecnologías agravan la situación.

El ingreso de España en la UE acentuó la urgencia de una ordenación del territorio, que atienda esa nueva realidad urbana. Porque sólo desde una articulación eficiente de los diferentes núcleos de población en torno a grandes polos urbanos/metropolitanos tendrá acceso toda la población a los servicios del Estado de Bienestar y a actividades y empleos con futuro.

Por otra parte, la actual crisis económica ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de racionalizar y optimizar los recursos públicos y de eliminar gastos. Aplicar economías de escala derivadas de la reducción-agrupación-optimización de las administraciones locales, y del incremento de la eficacia y la eficiencia, y conjugar todo ello con la adecuación de los servicios a las necesidades reales de los ciudadanos, pueden ser algunas de las medidas que nos permitan alcanzar la inevitable austeridad en el gasto público sin que esto afecte a los servicios que recibe la población; más bien al contrario, al menos en lo que se refiere a esos pequeños municipios que, hoy por hoy, tienen enormes dificultades para prestar esos servicios con la calidad exigible.

## **La situación de Galicia**

La sociedad tradicional gallega impulsó un sistema de ocupación dispersa del territorio, que, curiosamente, llegó a registrar tasas relativamente elevadas de densidad de población, superiores incluso a las de regiones hoy mucho más avanzadas. Ese modelo rural, sin embargo, se articuló en una red municipal- todavía vigente- mucho menos densa que la media española.

En 1836, Galicia contaba con 347 municipios (101 en A Coruña, 83 en Lugo, 96 en Ourense y 63 en Pontevedra). El mapa municipal se constituyó partiendo de la agregación de las parroquias- con sus aldeas y lugares- en torno a una cabecera municipal, pero el escaso arraigo inicial provocó cambios a lo largo de los siglos XIX y XX. Los concellos suponían para los gallegos, identificados con sus parroquias, una especie de realidad artificial, hasta el punto de que el Estatuto de Autonomía de Galicia (1981) reconoce, en su artículo 40.3, "personalidad jurídica a la parroquia rural". En la Galicia de 1918 se contabilizaban 322 ayuntamientos, de los que ninguno contaba con menos de 1.000 habitantes.

Entre los años 1900 y 2008, en Galicia desaparecieron diecisiete municipios y se crearon ocho. Las últimas fusiones se produjeron en 1962, cuando Santiago de Compostela anexionó Enfesta, 1963 con la unión de Vilameá y Vilaodriz, que constituyeron A Pontenova (Lugo), y en 1967 Acevedo se incorporó a Celanova (Ourense). Desde 1980, no se han producido nuevas fusiones, sino, al contrario, tres segregaciones. En 1988, Cariño se escindió de Ortigueira; Burela, de Cervo, en 1994; y A Illa, de Vilanova en 1997.

La preocupación por el pequeño tamaño de los municipios llevó al Gobierno gallego, en la década de los noventa, a promover la

comarcalización a través del Plan de Desarrollo de Comarcal, concretado posteriormente en la Ley de Desarrollo Comarcal de 1996, que reguló un modelo 'experimental' de planificación e intervención del territorio, pero sin conferir personalidad jurídica a las comarcas como entidades locales de carácter territorial, debido (explica la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia) "al coste económico y duplicidad de funciones que ello supondría". Una actitud prudente y plausible, pero que obviamente, no resolvió el problema.

De las tres últimas segregaciones, al menos las de Cariño y A Illa no podrían llevarse a cabo hoy. La Ley de Administración Local de Galicia, promulgada en 1997, fija como tamaño mínimo de población para la creación de un nuevo municipio por segregación 5.000 habitantes; y establece también el procedimiento para las fusiones, que puede ser iniciado de oficio por la Consellería competente o a instancia de los municipios interesados o de las diputaciones provinciales; y prevé incluso, para el caso de que se inicie de oficio y se opongan uno o varios municipios, que la fusión sea aprobada por ley del Parlamento de Galicia. Pervive, pues, la preocupación del legislador por el alto número de municipios con escasa población.

La preocupación no es baladí. Si algo sigue caracterizando a la población de Galicia es su dispersión y su grado de envejecimiento. La dispersión implica un mayor coste en la creación de infraestructuras y en la prestación de los servicios (no es lo mismo dotar de luz o de abastecimiento de aguas a 2.000 vecinos que viven en una urbanización, que llevar estos servicios a decenas de núcleos que suman dicha población). El envejecimiento conlleva, además de merma de actividad económica, con la consiguiente repercusión en el erario público, y de las negativas consecuencias en el crecimiento vegetativo, el incremento de las necesidades sociales.

Las proyecciones demográficas no alientan al optimismo. Si ya existen en Galicia, no municipios, sino comarcas que no llegan a los 5.000 habitantes, en pocos años, la previsión es todavía más negra.

### **Población gallega 2008 y proyección 2017, por comarcas**

	2008	2017
Arzúa	17.894	17.000
Barbanza	66.439	66.683
A Barcala	11.269	11.012
Bergantiños	69.102	67.229
Betanzos	38.808	38.129
A Coruña	383.562	410.270
Eume	27.171	26.082
Ferrol	159.189	155.576
Fisterra	24.088	23.745
Muros	14.865	14.185
Noia	35.867	35.027
Ordes	38.460	38.366
Ortegal	15.289	13.842
Santiago	153.181	163.045
O Sar	16.948	16.764
Terra de Melide	13.382	12.602
Terra de Soneira	20.484	19.774
Xallas	16.043	15.359
<b>Total provincia Coruña</b>	<b>1.122.041</b>	<b>1.144.780</b>
Os Ancares	12.239	10.492
Chantada	15.162	13.598
A Fonsagrada	6.245	5.093
Lugo	113.492	112.413
A Mariña Central	29.872	29.195
A Mariña Occidental	26.804	26.222
A Mariña Oriental	16.791	16.482
Meira	5.700	4.707
Sarria	24.868	23.170
Terra Chá	44.685	39.933
Terra de Lemos	32.916	30.757

*Un nuevo mapa municipal para Galicia*

A Ulloa	10.656	10.083
<b>Total provincia Lugo</b>	<b>345.836</b>	<b>328.443</b>
Allariz-Maceda	14.494	13.296
Baixa Limia	9.013	8.275
O Carballiño	30.002	29.978
A Limia	23.151	21.538
Ourense	139.402	136.768
O Ribeiro	19.651	19.372
Terra de Caldelas	3.937	3.409
Terra de Celanova	21.279	20.152
Terra de Trives	5.006	4.366
Valdeorras	29.020	29.537
Verín	29.446	30.521
Viana	6.839	5.902
<b>Total provincia Ourense</b>	<b>331.240</b>	<b>323.114</b>
O Baixo Miño	48.378	50.161
Caldas	35.072	35.140
O Condado	40.353	43.641
Deza	45.555	45.424
O Morrazo	81.260	82.555
A Paradanta	16.798	16.288
Pontevedra	116.521	120.071
O Salnés	106.952	110.165
Tabeirós-Terra de Montes	28.498	27.619
Vigo	413.801	431.126
<b>Total provincia Pontevedra</b>	<b>933.188</b>	<b>962.190</b>
<b>GALICIA</b>	<b>2.732.305</b>	<b>2.758.527</b>

*Fuente: Instituto Galego de Estatística*

### **¿Qué han hecho otros países europeos?**

Entre 1950 y 1992, en Europa hubo una gran profusión de los procesos de reagrupamiento de municipios. La drástica reducción en



algunos países fue debida más a la decisión del poder político que a la voluntad de los vecinos. Respondían así los distintos gobiernos a la situación de gran dinamismo socioeconómico que se vivió con la reconstrucción de los Estados europeos y, sobre todo, a la generalización del Estado del Bienestar: los servicios públicos conllevan un fuerte coste económico que obliga, necesariamente, a adaptar la organización territorial a las nuevas demandas. Fue por ello que la normativa obligó a los Ayuntamientos a asociarse, para conseguir una mayor eficacia de los servicios. La apuesta fue fortísima en muchos países europeos.

### **Evolución del número de municipios en Europa**

	1950	1992	Variación
Bulgaria	2.178	255	-88 %
Suecia	2.281	286	-87 %
Dinamarca	1.387	285	-80 %
Bélgica	2.669	589	-78 %
Reino Unido	2.028	484	-76 %
Alemania	24.272	8.077	-67 %
Chequia	11.051	6.196	-44 %
Austria	3.999	2.301	-42 %
Noruega	744	439	-41 %
Holanda	1.015	647	-36 %

*Fuente: Consejo de Europa, 1995*

Por el contrario, dos de los países donde el llamado 'inframunicipalismo' tiene mayor peso, como son Francia y España, redujeron tan sólo un 5 y un 12 % respectivamente su número de ayuntamientos. La postura contraria fue adoptada por Italia (que pasó de 7.781 municipios a 8.100) y Portugal (que pasó de 303 a 305).

En 1990, el Comité de las Regiones de la Unión Europea advertía en un informe, al referirse a la situación de España: "Es responsabilidad primaria de las Comunidades Autónomas la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso reordenar coactivamente el mapa municipal; pero hasta ahora se limitaron a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria".

Cinco años después, el Consejo de Europa establecía algunos ejemplos sobre la población mínima para garantizar servicios locales en algunos países: de 5.000 a 6.000 habitantes en Dinamarca, 5.000 en Noruega, de 6.000 a 7.000 en Países Bajos, y 8.000 en Suecia. Es decir, en ningún caso por debajo de los 5.000.

De los 8.112 municipios que existen en España (padrón de población de 2008, INE), 6.082 (el 84 %) tienen menos de 5.000 habitantes; en ellos reside alrededor del 15 % de la población española. En los 199 municipios gallegos que se encuentran en ese tramo de población (63,2 % del número total de ayuntamientos de la Comunidad), vive el 17 % de la población gallega.

### **El volumen poblacional, factor determinante para la viabilidad**

El estado de bienestar, tal y como asumieron en el siglo pasado los países europeos que apostaron por una drástica reducción del número de sus municipios, impone el establecimiento de servicios básicos que, poco a poco, se van incrementando. La normativa fija cuáles son esos servicios por tramo de población, incrementándolos en función del mismo. Sin embargo, el hecho de que el ayuntamiento sea la administración pública más próxima al ciudada-

no, lo ha llevado a éste a ir asumiendo competencias que, si bien no le son exigibles por la Ley de Administración Local, sí le son demandadas por sus vecinos.

Al margen de que el proceso de descentralización en España hacia las Haciendas Locales está encontrando dificultades, es difícilmente justificable que, por ejemplo, las redes de servicios sociales estén más expandidas en los municipios más grandes, cuando es en los más pequeños donde el problema del envejecimiento es más acuciante. La proximidad conlleva una presión constante en demanda de servicios que un número significativo de municipios está incapacitado para gestionar por problemas económicos. Como consecuencia de ello, esos ayuntamientos son cada vez más pequeños y más débiles, al tiempo que transfieren su potestad de intervención y gestión a instituciones superiores, reduciendo así su propia autonomía.

Del mismo modo, la dispersión poblacional condiciona notablemente el gasto municipal. Con una media de cien núcleos de población por ayuntamiento, a los que hay que dotar obligatoriamente de accesos, no es de extrañar que Galicia concentre más del 60 % de las vías municipales (más de 27.000 kilómetros), o el 40 % del alumbrado público local de toda España, servicios ambos que hay que mantener y cuyo coste, que no se repercute en cargas al ciudadano, es asumido con cargo a los ingresos corrientes de cada ayuntamiento. Por el contrario, Galicia está por debajo de la media nacional en lo que se refiere a la red de alcantarillado, y en el caso de la recogida de basuras, las dificultades para llegar a cada uno de los pequeños núcleos dispersos y las diferencias en el servicio explican que en 1999 el 20 % de los pequeños municipios no cobraran dicha tasa.

Los pequeños municipios se enfrentan, año tras año, a una disminución de su población, cada vez más envejecida y con bajas rentas, al tiempo que los servicios que deben prestar son cada vez más costosos y los ingresos más escasos.

### **Ingresos municipales**

En el último informe publicado por el Consello de Contas sobre las corporaciones locales, correspondiente al ejercicio 2006, se afirma: "Es necesario vigilar la gestión de determinadas entidades básicas (Diputaciones y Ayuntamientos), porque su solvencia financiera está comprometida". Se asegura también en el mismo documento:

*"La gran mayoría de los ayuntamientos gallegos sigue manteniendo presupuestos muy reducidos. Al compararlos con los presupuestos de los ayuntamientos por comunidades autónomas, registran las cifras medias más bajas de ingresos por habitante en todos los tramos de población. La media de los ingresos per cápita de los ayuntamientos gallegos se sitúa en el 65,93 % de la cifra media de los ayuntamientos españoles".*

*"Exceptuando las ciudades y determinados ayuntamientos de cada grupo en los que concurren especiales circunstancias, tales como relevancia industrial, empresarial o turística, los restantes presentan unos presupuestos e indicadores de presión fiscal (ingresos tributarios por habitante) muy reducidos. Las subvenciones monetarias por habitante presentan notables diferencias intermunicipales, sin que exista o se conozcan razones que las expliquen o justifiquen".*

Galicia está a la cola de las comunidades españolas en lo que a ingresos tributarios locales se refiere (IBI, IVTM e ICIO). La

media de los ingresos fiscales por habitante en Galicia es de 345,08 €, aproximadamente el 68 % de la media del conjunto de España, si bien existen notables diferencias según los tramos de población: las ciudades gallegas de más de 50.000 habitantes recaudan a razón de 502,12 € per cápita, que, en el caso de los de menos de 5.000 habitantes, se reducen a 195,26.

La capacidad de gestión en la mayoría de los ayuntamientos gallegos, por tanto, está siendo cuestionada; pero más cuestionable es la corresponsabilidad fiscal, un asunto que parece no agradar a ninguna administración, cuyos responsables políticos suelen comprometer gastos sin tener en cuenta que, para afrontarlos, es preciso disponer de ingresos.

Cierto es también que está pendiente todavía el desarrollo de la segunda descentralización (de las comunidades autónomas a los ayuntamientos), a través del Pacto Local, que reconozca el derecho de estos a las transferencias necesarias para afrontar los gastos de competencias que han ido asumiendo poco a poco. Competencias que, en muchas ocasiones, son debidas a que las comunidades autónomas estimulan, con subvenciones a los ayuntamientos, la creación de servicios que éstos asumen como propios y que son de difícil supresión cuando desaparece la subvención.

### **Participación en los ingresos del Estado**

*“Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Artículo 142 de la Constitución Española.*

Los ayuntamientos gestionan apenas el 13 % del gasto público de las administraciones españolas, un porcentaje que está muy por debajo del 56 % de los ayuntamientos daneses, el 27 % de los italianos, el 26 % de los holandeses y británicos o el 18 % de los franceses. Desde hace años, la Federación Española de Municipios y Provincias reclama que la tarta se reparta al 50-25-25 (Estado-Comunidades Autónomas-Ayuntamientos).

Sea como sea, los baremos establecidos para la participación de cada ayuntamiento en los ingresos del Estado acusan también la enorme fragmentación del mapa municipal, que repercute en el sobredimensionamiento del gasto público y resta eficacia y eficiencia a la gestión municipal. Dichos baremos 'castigan', nuevamente, a los municipios más pequeños, que ya de por sí tienen menor capacidad de recaudación o cubren su inhibición fiscal con subvenciones y ayudas de otras administraciones.

El modelo recaudatorio español prima el volumen demográfico. Las transferencias estatales que reciben los ayuntamientos favorecen a los más poblados. La Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y la correspondiente distribución a los ayuntamientos se fijan en la ley anual de Presupuestos Generales del Estado, en función de tres criterios: población, esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria .

El 75 % del reparto de los ingresos del Estado está en función de la población de derecho municipal, a la que se aplican los siguientes coeficientes multiplicadores: 1, para aquellos municipios de menos de 5.000 habitantes; 1,17, en el caso de ayuntamientos con una población comprendida entre los 5.001 y los 20.000; 1,30, para pobla-

ciones de 20.001 a 50.000, y 1,40 para los de más de 50.000 habitantes. Es obvia, por tanto, la 'penalización' de los pequeños en el criterio preponderante para la distribución de estos recursos.

El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria suponen el 25 % restante, a razón del 12,5 % cada uno.

Consecuentemente, a la vista de la evolución histórica del número de municipios gallegos y de las proyecciones a medio plazo, la situación de la comunidad es tremendamente negativa.

#### **Evolución nº de municipios gallegos por tramos de población y proyección**

	1960	1981	2001	2008	2025 (1)	2025 (2)
Menos de 2.000	15	31	75	93	102	141
2.000-50000	113	135	117	106	105	86
5.001-10.000	136	94	66	60	50	38
10.001-20.000	34	37	38	34	27	29
20.001-50.000	7	8	12	15	20	12
Más de 50.0000	7	7	7	7	11	9

*Fuente: INE, IGE y diversos autores*

*(1) Proyección optimista. (2) Proyección pesimista*

El 63,2 % de los municipios gallegos, 199, tenían en 2008 menos de 5.000 habitantes. La hipótesis optimista para 2025 prevé que ese porcentaje se eleve al 65,7 %. El coeficiente que se aplica a estos ayuntamientos en el reparto de los recursos procedentes de la PIE es 1, un 40 % menos que lo que reciben por habitante los municipios que superan los 50.000 vecinos, un 30 % menos que los de 20.001 a 50.000, y un 17 % menos que los comprendidos entre 5.001 y 20.000.

Algunos economistas han calculado que una reorganización territorial más adecuada, con la consiguiente reducción del número de municipios, podría reportar a los ayuntamientos gallegos al menos doce millones de euros adicionales. La reorganización implicaría también un incremento del esfuerzo fiscal y posiblemente el incremento de la población.

### **¿Por qué no la fusión de municipios?**

Los pequeños municipios no son insensibles al problema ni a la posible solución. De hecho, se han sucedido los intentos de agrupaciones supramunicipales, con desigual resultado. Francia y España han intentado solventar el problema del 'inframunicipalismo' con este tipo de entidades de colaboración, de carácter voluntario, para suplir las carencias propias de sus respectivas organizaciones territoriales.

En 2006, existían en Galicia 24 mancomunidades de municipios y 27 consorcios locales. Desde la constitución de las primeras entidades de este tipo, muchas han desaparecido y el efecto constatado ha sido positivo en el sentido de que han contribuido a concienciar a los ayuntamientos de la necesidad de colaboración; sin embargo, el mayor problema ha radicado en que su creación ha supuesto el incremento de organismos gestores (se crean nuevos pero no se eliminan los antiguos), con el consiguiente aumento del gasto público y, en muchos casos, de la descoordinación. El último informe del Consello de Contas tampoco concede nota alta a este tipo de agrupaciones en lo que se refiere a gestión.

También existen agrupaciones forzosas, acordadas por el Consello de la Xunta en los casos en que los recursos y la población no pueden sostener el puesto de secretario-interventor.



Tampoco las comarcas, a las que no se reconoció personalidad jurídica, han dado el resultado apetecido, y en el caso de las áreas metropolitanas, baste citar el ejemplo de Vigo, donde se intentó tímidamente su creación y, casi diez años después, los intentos continúan.

Parece claro el consenso sobre la obsolescencia de la organización territorial, y parece claro el convencimiento de que, de no hacer algo, el envejecimiento de la población, que adquiere tintes alarmantes en algunas zonas, puede hacer desaparecer (o casi) algunos municipios que ya hoy tienen dificultades para prestar los servicios más básicos. Al margen de la crisis- que ha obligado a reducir contratos e incluso servicios hasta ahora subvencionados.

Sin embargo, también parecen obvias las objeciones que cualquier propuesta formal sobre reagrupación de municipios puede provocar: desde las identitarias a las políticas. Cuando el llamado 'Informe Roca' propuso la fusión de municipios catalanes con menos de 250 habitantes (habría reducido el número total en un 20 %), se produjo una reacción política tan fuerte en los pequeños municipios que el tema se convirtió en tabú. El temor a desaparecer y la pérdida de representatividad política tuvieron mucho que ver con aquella reacción. No hay que olvidar que más del 70 % de los concejales españoles pertenecen a municipios de menos de 5.000 habitantes (el 50 % en el caso de Galicia).

Se perdió entonces en Cataluña una oportunidad única para lograr una dimensión mínimamente adecuada para ofertar servicios públicos, optimizar los recursos e incluso fortalecer la democracia local, cuya autonomía puede estar a menudo condicionada por la dependencia económica de otras administraciones.

Pese a ello, urge afrontar un proceso de reorganización territorial, que incluya la fusión de pequeños municipios como uno de sus objetivos. Los ayuntamientos deben ser plenamente conscientes- y transmitirlo así a sus poblaciones- de que, si uno es responsable para gastar, debe serlo también para recaudar y optimizar los recursos. La fusión permitiría alcanzar economías de escala, que incrementarían la eficiencia en la prestación de servicios; reduciría el gasto asociado al personal, con lo que se liberarían recursos para inversiones y para mejorar el bienestar económico y social. La integración de varios municipios en una misma estructura municipal permitiría también potenciar los puntos fuertes de las distintas áreas y propiciar asentamientos poblacionales más favorables, evitando así los negativos efectos de la dispersión. Al mismo tiempo, aumentaría la capacidad recaudatoria municipal.

No hay razones identitarias que justifiquen la actual organización territorial. Al menos, no en Galicia. Algunos autores sostienen que los municipios gallegos son creaciones artificiosas del siglo XIX, o el resultado de un precipitado histórico, ya que realmente son entidades supraparroquiales. De hecho, en innumerables municipios gallegos, los vecinos, en muchos casos incluso las generaciones jóvenes, están más identificados, todavía hoy, casi dos siglos después, con su parroquia que con su ayuntamiento. El reconocimiento de la parroquia como entidad local, reafirmando así el reconocimiento que se le hace en el Estatuto de Autonomía, debe ser base de la reorganización territorial, posibilitando la creación de distritos parroquiales dentro de los municipios, de manera que se garantice la plena democracia local.

## **CONCLUSIONES**

Es un error creer que la organización territorial de la administración es estática. Sostener esta tesis impide aplicar criterios de sostenibilidad, exigibles a todas las administraciones, al tiempo que coloca en una pésima situación a los ayuntamientos más pequeños con escasa capacidad económica y de gestión para ofrecer los servicios mínimos que, por ley, ha de prestar a sus vecinos.

Los movimientos poblacionales acaecidos en la segunda mitad del siglo XX, debido a los procesos de desarrollo industrial, han configurado un mapa territorial 'de facto' que poco tiene que ver con la organización territorial oficial. La apertura de la economía española al exterior y la profunda transformación del país supusieron posibilidades de trabajo en las zonas más industrializadas, provocaron la migración de los jóvenes a las ciudades y tuvieron un gran impacto en el agro, pero, al mismo tiempo, trajeron consigo un incremento significativo de la calidad de vida.

Esa brusca ruptura del sistema tradicional de asentamiento gallego en el rural, provocado por los citados movimientos poblacionales, desencadenó la desertización de grandes espacios y un profundo envejecimiento en muchas de esas zonas, que disminuye su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos y, particularmente, a la dinámica urbana.

El desarrollo lleva implícito la disponibilidad de servicios, impensables para generaciones anteriores, que han ido implantándose gracias sobre todo a los procesos de concentración urbana, pobla-

cional y económica, que en el caso de Galicia tienen especial reflejo en el eje urbano atlántico, convertido en la actualidad en una auténtica conurbación.

Hoy en día, más del 70 % de la población gallega reside en municipios de más de 10.000 habitantes, que se corresponden con los más dinámicos de la comunidad, ubicados en su mayor parte en torno a las grandes ciudades o a enclaves de actividad económica o administrativa. Y ha sucedido así en el resto de las comunidades españolas, en tanto sigue creciendo el problema de los pequeños municipios, caracterizados por un negativo crecimiento vegetativo y por la escasa disponibilidad económica de sus residentes.

**Habitantes en municipios gallegos por tramos de población. 2008.**

101-500	501-1000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000
221	12.009	115.530	349.119	414.773	482.025	417.368	345.200	697.924

*Fuente: INE*

Los movimientos poblacionales continuaron durante todo el siglo pasado y es previsible que continúen en el actual. De hecho, las siete grandes ciudades no registran ya grandes incrementos en su población y sí, en cambio, están obligadas a atender a la que podríamos llamar 'población flotante', residente en los municipios limítrofes. Son éstos los que están registrando el mayor aumento de los censos y, dadas las características de sus vecinos, también los mayores crecimientos vegetativos. Este proceso de metropolización exige, al igual que los pequeños municipios, una respuesta adecuada que sólo puede ser dada a través de una reorganización territorial racional.

No se trata únicamente -como en el caso de los micromunicipios- de anexionar ayuntamientos (exceptuando algún caso), sino también de arbitrar fórmulas de cooperación intermunicipal -áreas metropolitanas, con un menor número de ayuntamientos pero más grandes- que contribuyan al desarrollo económico y al bienestar socioeconómico individual y colectivo. Hoy en día, muchos de los municipios grandes y medianos de Galicia se ven obligados a externalizar un número creciente de servicios básicos y a establecer alianzas estratégicas con los colindantes, debido a sus interdependencias e implicaciones mutuas.

La Comunidad Autónoma gallega no podrá seguir esgrimiendo ni reclamando que la dispersión poblacional se tenga en cuenta como un criterio añadido a los existentes para el reparto de fondos: aunque Galicia sigue concentrando la mitad de los núcleos de población de España, ni siquiera el 20 % de la población vive en municipios de menos de 5.000 habitantes. La dispersión comienza a ser, pues, relativa.

Es necesario que el proceso de concentración se produzca también en las zonas más despobladas, con el fin de evitar que el envejecimiento y la masculinización las condenen irremisiblemente a desaparecer. La creación de infraestructuras y la generalización del transporte (público y privado) lo hacen posible. A partir de la anexión o fusión de municipios, hasta alcanzar al menos el mínimo recomendable, deberán plantearse políticas de desarrollo que posibiliten la creación de un nuevo rural, que puede paliar muchas de las carencias de las áreas urbanas: desde suelo para evitar deslocalizaciones empresariales, con la consiguiente oferta de empleo, hasta la puesta en valor de la calidad de vida que implican el contacto con la naturaleza y la buena accesibilidad con los centros urbanos.

Obvia explicar que la reducción en el número de ayuntamientos conlleva, intrínsecamente, una reducción inmediata de costes, que pueden ser destinados a mejorar e incrementar los servicios, al tiempo que la suma de poblaciones de los municipios integrados repercutirá en los ingresos municipales, procedentes del reparto de fondos estatales.

## **CÍRCULO PROPONE**

### **Acuerdos políticos**

– Oficializar el consenso que existe 'de facto' sobre la necesidad de una reorganización territorial administrativa, a través de un pacto entre todos los partidos políticos. Los intereses partidistas, derivados de los beneficios que cada partido obtiene por representatividad municipal, deben quedar al margen, máximo cuando existe un riesgo cierto de insolvencia financiera y desaparición vegetativa de algunos de los 'microconcellos' gallegos. Cabe, pues, apelar a la responsabilidad y generosidad de los partidos políticos, que deben renunciar, en aras del beneficio económico y social de la comunidad, a una nómina importante de concejales y diputados provinciales.

– Promover el debate en Galicia, a fin de estimular la reagrupación de municipios, especialmente de los pequeños. Hay que recordar también que la agrupación no sólo puede ser voluntaria, sino que puede promoverse de oficio por la Consellería competente; la ley prevé incluso que, en caso de oposición de uno o más municipios ante la propuesta de la Xunta, la fusión podría ser aprobada por una ley del Parlamento de Galicia.

– No obstante lo anterior, sería conveniente que, para evitar desarraigos o sentimientos de agravio, el proceso se inicie con medidas o políticas activas que fomenten la cooperación real entre los municipios. La articulación de programas de ayudas dirigidos específicamente a actuaciones impulsadas por un mínimo de tres municipios de la misma zona o comarca podría ser una medida que, en

cualquier caso, incida en los beneficios de la colaboración y constituya el primer paso de cara a la anexión o fusión.

– El nuevo mapa municipal debe ser la base de la reordenación territorial. Las Directrices de Ordenación del Territorio deberán atender la realidad poblacional- tanto urbana como rural- y las demandas en materia de infraestructuras y urbanismo, de manera que potencien el desarrollo de un nuevo rural y asuman las necesidades de las áreas metropolitanas gallegas.

– Reconsiderar el papel y funciones de las diputaciones, dado que la existencia de las Comunidades Autónomas y la madurez democrática alcanzada por los ayuntamientos no ha tenido, apenas, consecuencias en los últimos treinta años en las instituciones provinciales. La actual situación y una reorganización territorial adecuada y eficiente deberían repercutir en la reducción de competencias y gastos estructurales de las diputaciones.

– Dentro del ámbito competencial y apelando a la responsabilidad de los partidos políticos, sería conveniente promover acuerdos parlamentarios para solicitar la reconsideración del reparto de competencias entre las tres administraciones (central, autonómica y local), en aras de impulsar un nuevo modelo administrativo más eficiente y austero, que evite duplicidades y, con ello, gastos inútiles.

### **Objetivos concretos**

– La reducción del número de entidades de población en Galicia en un 50 % es hoy, gracias a la mejora de las infraestructuras y equipamientos, posible. Partiendo de esta red de infraestructuras



pueden plantearse concentraciones, que perfectamente pueden en muchos casos tener la parroquia como referente de la reorganización territorial. El carácter de la parroquia rural como entidad local, con personalidad jurídica, germen de las señas identitarias de las poblaciones, ha de ser revalorizado.

– La reorganización territorial debe tomar en consideración los flujos reales, las redes socioeconómicas y las sinergias potenciales, y contar con la capacidad de negociación de los líderes locales, sobre todo de los núcleos centrales, en aras de reducir la conflictividad del proceso de integración.

– Consensuar la población mínima necesaria en Galicia para garantizar la dotación y calidad de servicios, teniendo en cuenta las características de la población, capacidad recaudatoria, superficie del territorio (cabe apuntar que la superficie media de los municipios gallegos es de 90 kilómetros cuadrados, en tanto que en Portugal es de 300).

– La nueva organización territorial no debe olvidar, sin embargo, las demandas de las áreas con mayor concentración de población, y en las que el municipio ha sido desbordado por el avance de la industrialización y los medios de transporte y comunicación. Si bien la situación de estos municipios debería ser objeto de un próximo análisis, Círculo de Empresarios no quiere obviar las necesidades crecientes de los habitantes de estos entornos metropolitanos. Los ciudadanos no entienden de límites municipales a la hora de exigir respuesta a las necesidades colectivas y son ellos, realmente, los que terminan organizándose territorialmente, como ha sucedido siempre.

– Por su parte, la industria busca respuesta a sus demandas en la periferia de las grandes ciudades y municipios limítrofes. La administración no debería encorsetar rígidamente esa dinámica, sino ofrecer soluciones a medida que se van produciendo cambios. En este sentido, resulta evidente que hoy en día existe una realidad distinta a la de hace cincuenta o cien años, al tiempo que las grandes infraestructuras y avances tecnológicos permiten a la población una gran movilidad por motivos de trabajo y residencia.

– Sobre este aspecto, cabría exigir la creación efectiva de las áreas metropolitanas, dotadas con personalidad jurídica, en las que los ayuntamientos integrantes deleguen competencias suficientes en materias que contribuyen directamente al bienestar socioeconómico y a la seguridad física de ciudadanos y bienes. En todo caso, deben evitarse duplicidades que impliquen un absurdo incremento del gasto.

**A modo de ejemplo,  
Círculo de Empresarios de Galicia-CFV propone**

– La fusión de los municipios que forman parte de las comarcas de Meira (una superficie total de 311,8 kilómetros cuadrados), Terra de Caldelas (313,3 km<sup>2</sup>) y Terra de Trives (431 km<sup>2</sup>). Cabe apuntar que el municipio de Lugo tiene una superficie de 332 kilómetros cuadrados.

– La aplicación de la Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia, que contempla la fusión cuando se confunden núcleos de población que son capitalidad de los respectivos municipios. Un ejemplo claro de esto son Cee y Corcubión.

– Además de las circunstancias de volumen de población o proximidad, que pueden justificar la reagrupación o anexión de municipios, los ayuntamientos más grandes tampoco deberían quedar al margen ya que propiciarían economías de escala que beneficiarían a todos y cada uno de ellos. Así, en el área de Vigo, a nuestro entender, deberían propiciarse varios de estos procesos, entre los que señalamos, a modo de ejemplo, algunos:

-La agrupación de los ayuntamientos de Val Miñor (Baiona, Gondomar y Nigrán), que posibilitaría la creación de un gran ayuntamiento de casi 50.000 habitantes.

-La anexión de Mos a Vigo.

-La anexión de Pazos de Borbén y Fornelos de Montes a Redondela.

De producirse una organización racional en la zona de Vigo, la creación del área metropolitana incluiría una decena de ayuntamientos más grandes que los actuales, fruto de fusiones o anexiones. Algo similar debería suceder con la creación del área metropolitana de A Coruña, a la que podrían seguir las de Santiago, Lugo y Ourense.



## **Sobre el Foro de Entorno Socioeconómico del Círculo de Empresarios de Galicia-CFV**

Constituido con el objetivo de analizar, debatir y realizar propuestas sobre los aspectos socioeconómicos que puedan ser de interés para nuestro entorno empresarial, la filosofía de este Foro está orientada al desarrollo de actividades que incidan sobre la cultura y mentalidad de las personas. Bajo la perspectiva del papel que en democracia debe asumir la sociedad civil, cuyas capacidades deben ser utilizadas para articular propuestas estratégicas y operativas, el Foro pretende ayudar a superar individualismos y a conseguir elementos de vertebración que contribuyan a la articulación social.

Comité ejecutivo actual:

Coordinador:	Jesús Bahillo Fernández
Secretario:	Luis Suárez Gil
Vocales:	Jorge González Gurriarán, José Luis Outes Ruso, José Pérez Vilariño, Joaquín Bobillo Fresco, Rafael Ferradans, Juan Güell Cancela, Enrique López Veiga, Juan Rodríguez Yuste

El Foro de Entorno Socioeconómico ha publicado en esta misma serie de 'Cuadernos para el Debate':

- Cuaderno 1.- 'Vigo. Apuntes para un debate abierto'.
- Cuaderno 2.- 'El papel estratégico de las infraestructuras en el área metropolitana de Vigo'.
- Cuaderno 4.- 'El puerto de Vigo.  
Una perspectiva empresarial'.
- Cuaderno 5.- 'Aeropuerto de Peinador.  
Un polo de desarrollo económico'.
- Cuaderno 6.- 'Crecimiento y productividad.  
El dilema de la economía española'.
- Cuaderno 7.- 'Reforma estatutaria:  
¿una oportunidad para Galicia?'
- Cuaderno 8.- 'Una marca para Vigo'.
- Cuaderno 10.- 'Área metropolitana de Vigo:  
¿una oportunidad o un problema?'
- Cuaderno 14.- 'Crisis económica. Una reflexión empresarial'



