

## **El Diagnóstico territorial, un instrumento en defensa de la provisión pública local mediante el estudio de un caso**

### **Diagnóstico Territorial, um instrumento de defesa da provisão pública local através do estudo de um caso**

DOI: 10.34140/bjbv4n4-023

Recebimento dos originais: 05/082022

Aceitação para publicação: 30/09/2022

#### **Manuel Octavio del Campo Villares**

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de A Coruña, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de A Coruña

Universidad de A Coruña, Facultad de Economía y Empresa, Profesor Ayudante Doctor  
Campus de Elviña, s/n, 15008  
E-mail: moctadv@udc.es

#### **Francisco Jesús Ferreiro Seoane**

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de A Coruña, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de A Coruña

Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Derecho, Profesor Ayudante Doctor  
Avenida Dr. Ángel Echeverri, s/n, Campus Vida  
E-mail: franciscojesus.ferreiro@usc.es

#### **Ana Cid-Bouzo**

Master en Comercio y Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Europea de Madrid.  
Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Derecho, Doctoranda  
E-mail: cidbouzoa@gmail.com

#### **RESUMEN**

El presente trabajo, estudia la necesidad de fusionar cuatro municipios rurales de la provincia de A Coruña. Y que, el estudio del caso propuesto sirva de guía para analizar la sostenibilidad municipal derivada de un proceso de agregación municipal en el ámbito rural. A tal objeto y para identificar la viabilidad de la reforma administrativa de los municipios analizados, se realizó un amplio diagnóstico territorial del espacio investigado. Para así, identificar el resultado esperado de esa hipotética fusión, y cuyo objetivo es mejorar la prestación de aquellos servicios locales de interés común. Tras concluir el análisis del espacio investigado, el resultado mostró la necesidad urgente de la fusión planteada mediante un proceso de agregación municipal, para garantizar una provisión eficiente, equitativa y sostenible de los servicios básicos. Siendo los motivos de esta conclusión: la escasez de servicios, su compleja accesibilidad o las dificultades debidas a una población envejecida y falta de base socioeconómica. el estado actual no garantiza la supervivencia vital y financiera municipal ni tan siquiera a medio plazo.

**Palabras clave:** despoblación, municipio, servicios públicos, sostenibilidad.

#### **RESUMO**

Este artigo estuda a necessidade de fundir quatro municípios rurais da província de A Coruña. E que o estudo de caso proposto sirva de guia para analisar a sustentabilidade municipal derivada de um processo de agregação municipal no meio rural. Para tanto e para identificar a viabilidade da reforma administrativa dos municípios analisados, foi realizado um amplo diagnóstico territorial do espaço investigado. Desta forma, identificar o resultado esperado desta hipotética fusão, e cujo objetivo é melhorar a prestação daqueles serviços locais de interesse comum. Após concluir a análise do espaço investigado, o resultado

mostrou a necessidade urgente da fusão proposta por meio de um processo de agregação municipal, para garantir uma prestação de serviços básicos eficiente, equitativa e sustentável. Sendo as razões para esta conclusão: a escassez de serviços, sua complexa acessibilidade ou as dificuldades decorrentes do envelhecimento da população e falta de base socioeconômica. O estado atual não garante a sobrevivência vital e financeira do município, nem mesmo no médio prazo.

**Palavras-chave:** despovoamento, município, serviços públicos, sustentabilidade.

## 1 INTRODUCCIÓN

El concepto de municipio se define como: “conjunto de habitantes en un mismo termino jurisdiccional, regido este por un Ayuntamiento”. España cuenta en 2020 con 8.131 municipios, el 61,5% con menos de 1.000 habitantes, y 3.997 no alcanzan los 500 habitantes (49%) y, solo 148, el 1,8% tienen más de 50.000 habitantes. Y ello, sin contar las entidades de ámbito territorial menor al municipio: mancomunidades, entidades metropolitanas o comarcas.

Galicia tiene 313 municipios y una población de 2.701.819 habitantes, su territorio se organiza en torno a siete ciudades, que suman 995.126 habitantes (36,8%). En cuanto al resto, Galicia cuenta con 49 municipios entre 10.000-50.000 habitantes donde residen 918.641 personas. Así, el 17,9% de sus municipios acogen el 70,8% de su población. Mientras, 200 municipios (63,9%) no alcanzan los 5.000 habitantes.

Esta radiografía, muestra como Españ en general y Galicia en particular afrontó un período de máxima necesidad: crisis sanitaria, económica, social, con un entramado burocrático insostenible, lo que supone una pesada carga financiera para la mayoría de regiones españolas.

La crisis del 2008 y su extensión al presente (Covid-19), hace que la cuestión de una óptima estructura administrativa en la provisión local de los servicios colectivos deba ponerse encima de la mesa. Las necesidades que atraviesa la población en atención socio-sanitaria, la fragilidad del servicio educativo, la compleja gestión administrativa, el pago de ERTes u otras ayudas ponen en tela de juicio la eficacia de las administraciones públicas, y más al encontrarse la ciudadanía en un momento de gran vulnerabilidad asistencial, ante el cual es imprescindible un uso de los recursos públicos rentable y al menor coste posible.

La visualización de la falta de eficiencia ante una mala gestión por parte de la Administración, es una realidad que la ideología o los buenos sentimientos no pueden ni deben ocultar. Viéndose reforzada, por la dificultad para obtener la financiación que garantice mantener el estado del Bienestar en los niveles de principios de siglo.

En Europa la fusión territorial ha tenido éxitos recientes en algunos países: Francia, Grecia o Portugal. En España apenas si trascendió, la resistencia de los propios Ayuntamientos a integrarse voluntariamente es un muro infranqueable, que crece alimentado por la idiosincrasia de cada habitat residencial, donde la ciudadanía lo ve como una pérdida identitaria y dotacional. España es el país de la UE más fragmentado, lleno de micromunicipios con servicios públicos precarios. Ciñéndonos al caso de

Galicia, en el presente siglo, solo se han llevado a cabo dos fusiones municipales, y en muchas regiones de España ni tan siquiera una.

## 2 MARCO DE ESTUDIO Y OBJETIVO

La dificultad para equilibrar la equidad en el acceso a los servicios públicos locales (SPL) con la sostenibilidad económica de los mismos en el ámbito local, es todo un reto para cualquier gobierno. De hecho, la insuficiencia financiera de las haciendas locales, es una de los temas más tratados cuando hablamos de reestructurar la Administración Pública.

Ante el hecho planteado, el trabajo tiene como objetivo, fijar un plan de actuación integral en base al conocimiento del medio investigado, que facilite la información técnica relevante para el diseño en tamaño y forma de una Administración Local, accesible y eficiente en la provisión de los SPL que le son propios. Y ello, tanto en perspectiva de demanda como de oferta de estos servicios, es decir, mejorar el nivel de bienestar de sus ciudadanos sin que ello suponga un mayor coste de administración en la provisión de esos servicios.

En consecuencia, la propuesta presentada busca facilitar la toma de decisiones por parte de los equipos de gobierno implicados en la evaluación y prestación de servicios locales. Donde su caracterización: asentamiento disperso, economía escasamente desarrollada y tamaño reducido limitan su capacidad de actuación, tiene consecuencias en todos los aspectos, destacar aquí el trabajo de Faus, (2011), quien enumera como tales: la disminución de las rentas productivas in situ, la desaparición de las actividades secundarias y la emigración de los más jóvenes.

En la misma línea, Ferrás et al, (2007), hacen hincapié en las dificultades para crear explotaciones económicas competitivas por falta de base socioeconómica, también en Armijo (2011). Además, la evolución sociodemográfica es clave en la ausencia de dinamicidad y expectativas, lo que dificulta mantener SPL destinados a la población más joven que marcha de estos territorios (López, 2018; Fernández, 2020), elevando así el coste/habitante de su prestación. Mientras que, la exigencia de servicios adaptados para una población envejecida y movilidad reducida crece sin cesar (Faus, 2011; Pérez, 2017; Elizalde, 2020).

Esta evolución en términos de provisión pública local, condiciona la sostenibilidad financiera y funcional de los municipios rurales (De Diego, 2014), obligando a considerar la reestructuración de su organización administrativa como solución para una eficiente y equitativa provisión de los SPL y combatir el despoblamiento, viendo la situación vital y económica de la mayoría de entes locales (Suárez 2012; Miguez, 2014; Pérez, 2017).

España como miembro de la UE, presentó a comienzos de la pasada década las medidas a adoptar para converger a los valores establecidos por la UE como mínimos, para alejar en lo posible la necesidad de más rescates. Políticas públicas enmarcadas dentro de la “Estrategia Europa 2020”, destacando dentro

de ésta, los Programas Nacionales de Reformas (PNR). Programas que deberían actuar como referencia en materia de política económica, buscando la convergencia deseada.

Estos PNR (2012-2013), incluían como puntos estratégicos: “la racionalización del número de entes locales y sus competencias”, y la “agregación de municipios”, adecuando las competencias según tramos de población, manteniendo la condición de municipio sólo aquellos que alcanzasen un mínimo poblacional, el cual sin embargo no se especificaba (el Consejo de Europa evaluo este minimo en 10.000 habitantes).

Sin embargo, estas iniciativas apenas tuvieron incidencia en nuestro país, haciendo del entramado micromunicipalista una carga financiera difícil de sostener en tiempos de crisis, graves necesidades sociales, altas tasas de desempleo, etc. Y es que, en un período de recesión, cada euro cuenta más que nunca, y si desde Europa nos vigilan para ver si cumplimos nuestros compromisos, la cosa se complica más (Suárez, 2012; Alfaro y Gómez, 2016; Pérez, 2017).

En España, fusionar municipios no parece una política “conveniente”, a pesar de observar un cierto interés a la hora de buscar formulas para una mayor cooperación intermunicipal; y que curiosamente suelen acabar con más organismos públicos locales: consorcios de servicicos, mancomunidades, etc., que con frecuencia añaden más burocracia ante la dilución de competencias en la provisión de los SPL por su parte (De Diego, 2014).

Sin embargo, en el ámbito local la fusion permitiría según la Ley 27/2013, ganar en dimensión y fortaleza a la hora de provisionar de forma mas eficiente la prestacion de los servicios que le son propios a través de una mayor autonomia (Miguez, 2014). Incluso el tamaño poblacional aumentaría calidad del servicio al tener más financiación y una capacidad de gestión creciente al sostenerse sobre una mayor población.

En Galicia, la mitad de concejales municipales pertenecen a 200 Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes, sumando 405.681 habitantes, el 15% de los gallegos. Esta situación, similar al resto de España, nada tiene que ver con la mayoría de países europeos, con una organización más centralizada, “menos municipios más población”. Siendo ello, una forma de reducir burocracia y personal político, facilitando a los Estados una vía de gasto más sostenible (Suárez, 2012; Del Campo et al, 2014). Además, reducir entes de la Administración, propiciaría un control de las cuentas públicas más rápido y eficiente, facilitando analizar con eficacia la rentabilidad del gasto público y el coste de los servicios prestados.

Tras situar el campo de estudio de nuestro trabajo, “*la viabilidad de una integración municipal como garantía de supervivencia de una Administración Local*”. A continuación, y mediante el estudio de un caso, abordaremos su contextualización como referencia en la búsqueda de la forma administrativa más eficaz para provisionar los SPL y asegurar su sostenibilidad (Del Campo, 2015; Alfaro y Gómez, 2016). Ello hace del “*diagnóstico territorial*” una herramienta básica, para definir y seleccionar los indicadores de gestión más adecuados al caso (Armijo 2011; Cubillos et al, 2009).

Al objeto reseñado, este trabajo utiliza como referencia, la conveniencia de una “*posible*” *fusion de cuatro municipios de la actual comarca de Bergantiños en la provincia de A Coruña: Malpica de Bergantiños, Laxe, Cabana de Bergantiños y Ponteceso*. Para lo cual, debemos comenzar por caracterizar el espacio objeto de estudio y el municipio agregado resultante, bautizado como “*Bergante*”, período de diagnóstico 2016-2018. Ello permitirá identificar los puntos a favor y en contra de la agregación propuesta, tarea que marca el desarrollo del trabajo, estructurado en su parte práctica de la forma siguiente:

El primer y segundo punto analizan la localización física y humana, la geo-demografía del espacio tratado. Para, mediante la caracterización de su estructura geográfica y la localización de su población, conocer la sostenibilidad socioeconómica individual y conjunta (municipio agregado). Un tercer apartado, analiza la estructura socioeconómica: tejido empresarial (demanda laboral), número de empresas, condición jurídica y actividad; y su mercado laboral (oferta laboral), afiliación a la seguridad social, contratación y empleabilidad.

El cuarto punto analiza la prestación de los servicios colectivos, viendo qué posibilidades permite la fusión para mejorar la eficiencia y accesibilidad a esos SPL relacionados con el estado de bienestar y la prestación común. Un quinto punto aborda la situación financiera a partir del Presupuesto agregado, analizando la eficiencia en su gestión y la capacidad económica, para con ello identificar su sostenibilidad económico-financiera. Por último se presentan, las conclusiones obtenidas más relevantes, y el planteamiento en cuanto a la estructura provisoria más apropiada según la estructura socioeconómica identificada.

### **3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL**

#### **3.1 ENTORNO GEOGRÁFICO**

Los municipios objeto de estudio, se sitúan en la Comarca de Bergantiños. Situada ésta, en el noroeste de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la provincia de A Coruña y una superficie de 741,9 km<sup>2</sup>.

El municipio de Cabana, tiene una superficie de 100,2 km<sup>2</sup>, población de 4.248 habitantes (2019), densidad 42,38 hab/km<sup>2</sup>, 52 núcleos poblacionales y 10 parroquias.

Malpica consta de 8 parroquias, una superficie de 61,2 km<sup>2</sup>. Su población es de 5.391 habitantes (2019), densidad 88,06 hab/km<sup>2</sup>; y contiene 33 núcleos de población.

Puenteceso, tiene 14 parroquias, una superficie de 92,0 km<sup>2</sup>. Su población es de 5.502 habitantes (2019), densidad de 59,82 hab/km<sup>2</sup>, y 49 núcleos de población.

Laxe, tiene una población de 3.016 habitantes. Una superficie de 37,8 km<sup>2</sup>, densidad de 79,85 hab/km<sup>2</sup>. Y lo integran 17 núcleos de población y 6 parroquias.

La superficie del municipio, bautizado como “Bergante” es de 291,2 Km<sup>2</sup>, con 38 parroquias y 151 núcleos poblacionales. Siendo su población en 2019 de 18.157 habitantes, (densidad media, 62,35

hab/Km<sup>2</sup>). Con los datos de población, parroquias y núcleos poblacionales se obtiene la información referida al asentamiento poblacional: variación, densidad y dispersión habitacional en el trienio estudiado 2016-2018, tabla 1. En cuanto a la dispersión poblacional (habitantes/núcleos\_población) esta es alta en los cuatro municipios lo que conlleva un sobre coste en la provisión de sus SPL por la distancia y dificultad para acercarlos al ciudadano. Igual ocurre con la dispersión habitacional (ratio núcleos\_población / parroquias = 4). Todo ello le impide disponer de unos servicios suficientes. Destacar el declive poblacional, pérdida de 471 habitantes (-2,49%) en dos años, relacionado este con el envejecimiento y el reducido urbanismo de los municipios estudiados.

Tabla 1. Distribución Geo-poblacional y densidad comparada “Bergante”

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
<b>Población</b>	18.443	18.568	18.914	-2,49%
<b>Dispersión Poblacional</b>	122,14	122,97	125,26	-3,12 ptos
<b>Densidad_Pob_Galicia</b>	91,40	91,63	91,97	-0,62%
<b>Densidad_Pob_Coruña_Provincia</b>	141,05	141,09	141,39	-0,24%
<b>Densidad_Pob_Comarca_Bergantiños</b>	90,70	91,00	91,70	-1,09%
<b>Densidad_Pob_Bergante</b>	62,35	63,34	63,77	-2,23%

Fuente: elaboración propia, datos IGE.

La tabla 1, muestra como el municipio agregado, (suma de los cuatro municipios estudiados) tienen una densidad muy baja respecto a su provincia y región. Pero también con relación a la media de la comarca a la cual pertenecen, son los municipios más rurales de ésta.

### 3.2 ANÁLISIS SOCIO-DEMOGRÁFICO

Para estudiar la demografía se utilizaron los indicadores poblacionales básicos, representativos del comportamiento de los fenómenos demográficos: natalidad, fecundidad, mortalidad, crecimiento, estructura poblacional y movimientos migratorios. Calculados éstos mediante las estadísticas de nacimientos, defunciones y matrimonios, de emigrantes, inmigrantes y la población residente.

Con la información reseñada, Galicia tiene una situación de absoluto declive demográfico, crecimiento natural inexistente y gran envejecimiento, y que si lo trasladamos al ámbito local, la situación se agrava. A continuación, se analiza la dimensión y estructura demográfica de los municipios estudiados, siendo el objetivo, identificar la sostenibilidad vital que a medio/largo plazo tendría estos municipios ya sea de forma individual o como un municipio agregado.

La tabla 2, muestra la edad media del municipio agregado y su estructura poblacional, donde a la vista de los datos, se trata de un población muy envejecida con una edad media superior a los 50 años en todos los casos, y creciendo ésta de manera sostenida. Es por ello factible afirmar que, la sustituibilidad de la población no esta garantizada. Siendo ello, uno de los principales problemas que afrontan los municipios, con baja densidad poblacional y una economía de base rural, falta de población joven y

emigración de esta hacia urbes desarrolladas, redundado en más envejecimiento y menos posibilidad de empleo (Pérez, 2017; Fernández, 2020), el trípode “despoblación”, “desempleo” y “envejecimiento”, vayan unidos, Faus (2011)

La estructura poblacional, refrenda la falta de sostenibilidad vital, la población joven (<20 años), representa el 11,1% en 2018 y el peso de la población mayor sobre la joven, (pob>64 años / pob<20 años), la primera supera en mucho a la segunda, ratio >1. En un horizonte de largo plazo, el reemplazo generacional es imposible, urge la búsqueda de alternativas para mantener los SPL y colectivos actuales, más tarde o más pronto se deberá llevar a cabo una reordenación del espacio investigado. En breve la población >64 años cuatuplicará a la población joven, dependencia pensional absoluta.

Tabla 2. Edad media y estructura poblacional <20 años vs >64 años “Bergante”

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
<b>Edad_Med_Bergante</b>	51,77	51,48	51,04	+1,43%
<b>%Pob_joven(&lt;20 años)</b>	11,13%	11,05%	11,03%	+0,91%
<b>Pob&gt;64 años/Pob&lt;20años</b>	3,82	3,77	3,69	+3,52%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

Las piramides de población de cada municipio por separado tienen forma de pirámide invertida, propia de territorios envejecidos: escasa población en la base, ensachamiento general entre los 45-70 años. Situación provocada por el descenso de las tasas de natalidad y mortalidad, mayor esperanza de vida. Predominio del grupo de mediana edad tanto en mujeres como en hombres. Esa falta de base piramidal es a la vez, causa y efecto de la falta de expectativas y oportunidades laborales por ausencia de actividad y demanda interna en municipios tan reducidos. De nuevo, decir que, si no se toman medidas, la supervivencia de nuestro municipio agregado tampoco estaría asegurada al medio/largo plazo, la subsidiariedad es su único futuro y con ello una baja capacidad en cuanto a prestación de servicios.

### Movimientos naturales y migratorios de la población

Los movimientos naturales de población (MNP) son los nacimientos, matrimonios y defunciones. Las tasas de natalidad y mortalidad son las variables más representativas, junto a su combinación, el crecimiento vegetativo; los movimientos migratorios (emigración\_inmigración) reflejan el desplazamiento por causa humana. Estos índices permiten analizar y comprender el pasado reciente y la perspectiva territorial futura.

La tabla 3 muestra las cifras absolutas del saldo vegetativo (nacidos menos fallecidos), con más fallecimientos que nacimientos (pérdida media 50 hab/municipio). Así pues, para restablecer ese equilibrio o llegar a más inmigrantes o se adoptan políticas eficaces de asentamiento poblacional, facilitar el asentamiento empresarial e implantar unos servicios básicos suficientes y accesibles, cuestión que lleva un tiempo hasta ver plasmados sus resultados en el territorio, sin embargo, la situación no permite perder

el tiempo. La segunda fila de la tabla 3 presenta la tasa de crecimiento vegetativo agregada, (saldo\_vegetativo/población), negativa todos los años.

Pero la variable que más preocupa es sin duda la natalidad, tercera fila de la tabla 3, y que explicita la reducida capacidad de atracción humana (Fernández, 2020) de gran parte de esos municipios llamados “la España vaciada”, cuya base socioeconómica no sólo es reducida, sino que las expectativas al respecto no parecen mejorar.

Entre los factores explicativos del descenso de la natalidad figuran algunos de carácter general como la incorporación masiva de la mujer al trabajo y con ello el retraso en la edad del primer hijo/a, los cambios sociales y la nueva configuración familiar. Pero, en el caso de municipios rurales y asentamiento disperso también se debe a la falta de un mercado interno que facilite la cohabitación de servicios, la actividad económica y la oportunidad laboral (Faus, 2011), marchando los jóvenes a las ciudades, lo que conlleva un sobrevejecimiento creciente.

En este punto decir que un efecto del COVID-19 es que, tras mucho tiempo nos acordamos de alguna de las ventajas de vivir en el campo, los datos de la tabla 3, lo dicen todo, de 2016 a 2018 nacen 15 niños menos. Y si a la información de la natalidad se añade la recogida en la última fila referida al saldo migratorio la situación se agrava.

El municipio agregado no es atractivo para la población exterior, emigraron en el trienio 287 personas. Mientras que los jóvenes marchan en busca de empleo a la ciudad donde la concentración y terciarización económica permite crear empleos cualificados. Además, parte de los habitantes de la comarca es población que emigró en los 60-70 a países como Suiza, Francia, Alemania... y que retornó a su tierra natal en las dos últimas décadas, elevando la edad media. Evolución que incluso lo hace menos atractivo para la población inmigrante.

Tabla 3. Movimientos naturales de la población “Bergante”

Saldo_vegetativo	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Saldo_Vegetativo_Bergante	-195	-184	-174	-12,07%
Tasa_ΔVegetativo_Bergante	-1.06%	-0.99%	-0.92%	-15,21%
Tasa_Natalidad_(nacidos/1.000hab)_Bergante	79	89	94	-0,16%
Saldo_Migratorio_Bergante	-76	27	-238	-68,00%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La tabla 4 muestra la tasa de sustitución inmediata de la población activa, es decir, la sustituibilidad a corto plazo de la población que trabaja tanto a nivel municipal como agregado. Relación entre población de 60-64 años y población entre 15-19 años en porcentaje (quienes de inmediato salen del mercado laboral con los que en el mismo plazo está previsto que entren).

Lo deseado es que fuese  $\geq 100\%$ , más población joven disponible para sustituir a la que se jubila. Sin embargo, en todos los casos el porcentaje es muy inferior, (población\_jubilable > población\_potencialmente\_activa) y cayendo en todos los casos. La tabla 4, en su última fila añade, el



índice de envejecimiento (%población >64 años / población total \* 100), el cual aumentó 1,2 puntos en el trienio, lo que unido al dato por estructura de edad, nos lleva a una relación 1/2,8 niños por cada >64 años; casi el triple y, 1/3 de la población supera los 64 años.

Tabla 4. Tasa Sustitución Población Activa y Tasa de Envejecimiento

Tasa_Sustitución_Pob_Activa	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
<b>Cabana</b>	39,72%	45,43%	40,79%	-2,62%
<b>Laxe</b>	34,70%	37,22%	38,17%	-9,09%
<b>Malpica</b>	41,81%	41,39%	43,13%	-3,06%
<b>Ponteceso</b>	36,64%	37,83%	39,35%	-6,89%
<b>Med_Bergante</b>	38,52%	40,58%	40,60%	-5,12%
<b>Tasa_Envejecimiento_Bergante</b>	32,37%	31,80%	31,20%	+3,75%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La panorámica demográfica descrita, no deja lugar al optimismo. Nuestro territorio agregado sufre un sostenido descenso de población, que se traduce en una población envejecida y una generalizada incapacidad de atracción humana. En consecuencia, la necesidad de adoptar medidas ambiciosas en materia de población es urgente, sea mediante una mayor dotación de servicios relacionados con la población mayoritaria (tercera edad), pero en especial para atraer nuevas familias (servicios asistenciales, educativos y sanitarios). La falta de atractivo residencial también se manifiesta en términos de población externa, inmigración negativa.

Es preciso, un plan estratégico de dinamización del territorio, en donde la integración municipal (o de servicios) juegue un papel trascendente, favoreciendo una gestión del territorio más eficaz, al aumentar la dotación de SPL y la concentración poblacional. No olvidar que, un municipio más poblado tiene derecho a más ayudas, optar a nuevos proyectos de inversión y desarrollo. Y esa mayor población le permitirá una mayor capacidad de gestión en términos de aprovisionamiento de servicios ya no sólo públicos sino también privados.

Aunque, es en el apartado económico y con ello en el empleo donde los esfuerzos deben aumentar: creación de suelo industrial, reducción burocrática, asesoramiento eficiente y ayudas para aperturar nuevos negocios son cuestiones a abordar con urgencia (Del Campo, 2015), junto a definir cuál es la óptima estructura administrativa.

### 3.3 ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA

Este punto estudia, características y tamaño de la estructura socioeconómica del territorio investigado. El tejido empresarial y su demanda laboral, para luego identificar la otra cara de la moneda, su oferta de mano de obra. Estudio que se completa con el nivel de producción, disponibilidad de renta y dependencia pensional.

### Análisis económico: estructura laboral

La afiliación a la Seguridad Social es obligatoria y se define como el acto administrativo mediante el cual la Tesorería General de la Seguridad Social reconoce la condición asistencial de una persona física que, por primera vez realiza una actividad determinante de su inclusión en el ámbito laboral. El ratio de afiliación figura en la tabla 5, obtenido a partir del cociente entre el número de afiliados y la población potencial activa (19-65). A la luz de los datos, la afiliación de nuestros municipios se sitúa en porcentajes muy bajos (<60%). Algo propio de zonas rurales, donde la mayoría de “empresas” son autónomos o microempresas. Siendo múltiples las razones que explican esta falta de tejido empresarial, la especialización del sector primario, la dificultad burocrática, una alta fiscalidad, malas comunicaciones, falta de suelo industrial e infraestructuras, de ayudas públicas o la ausencia de un mercado interno.

El dato de contratación, segunda fila, obtenido al dividir los nuevos contratos entre los afiliados del año es clarificador, una caída de 3 puntos en el trienio, la falta de masa empresarial se manifiesta de nuevo. Zonas de interior y base económica agro-pesquera = microempresas y activos individuales (autónomos).

La situación se agrava si consideramos la tipología contractual, donde, el porcentaje de contratos fijos sobre temporales es <12%, siendo ello consecuencia de una exigua estructura productiva en tamaño y desarrollo, unido a una coyuntura sociolaboral carente de dinamismo y repleta de trabajo precario. La supervivencia empresarial en nuestro municipio es muy baja al carecer de mercado interno más allá de ciertas ferias y el alza poblacional del periodo estival.

Tabla 5. Estructura Laboral: afiliación, contratación y desempleo “Bergante”

Radio_afiliación	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Med_Bergante	57,26%	56,34%	53,91%	+6.21%
Contratación/Afiliación_Bergante	43,69%	47,06%	46,68%	-6,41%
%(Cont_fijo/Cont_temp)_Bergante	11,78%	7,34%	11,01%	+34,24%
Tasa_deempleo_Bergante	15,41%	15,36%	16,37%	-5,86%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La última fila de la tabla 5 muestra la tasa de paro, porcentaje de parados entre población activa, (personas entre 16-65 años que trabajan o están buscando empleo). En teoría la población activa es igual al número de parados del municipio más los ocupados, el problema es que, los parados de una localidad son los desempleados que residen en ella, los empleados con alta en la SS son los que trabajan en centros de trabajo de esa localidad, que pueden vivir en otro municipio, si bien esta disfunción a nivel inter-local se reduce. En nuestros municipios, la tasa de desempleo se sitúa entre el 14%-22% en todos los casos, cifra alta para la media rural gallega. La sostenibilidad primaria es menos fuerte que en zonas rurales más de interior y alejadas de las grandes urbes (Bergante está a 20 minutos de áreas industriales y a 30 de la ciudad de A Coruña).

### Análisis económico: estructura empresarial

La tipología empresarial por actividad figura en la tabla 6, en porcentaje sobre el total. Número de unidades empresariales en 2018, 1.647, situándose el mayor porcentaje en los servicios excepto en el municipio de Cabana donde son mayorías los negocios primarios. La falta de desarrollo industrial y la fuerte base rural de los municipios tratados junto a su reducido tamaño, hace que el sector secundario en conjunto sea quien menor peso tenga, incluso buena parte de su “industria” es agro-industrial. Yendo al detalle, la construcción, representa el 60% del sector secundario, la cual en 2018 mostró signos de estancamiento y ralentización.

Aunque, la tabla 6 muestra como el número de empresas dedicadas a los servicios supera las 2/5 partes del total en nuestro municipio, (mayor porcentaje en 2018, creció un 3,1% en el trienio), su peso esta muy por debajo de lo que podría calificarse como economía desarrollada. Dentro del sector servicios, comercio minorista, transporte y hostelería sobresalen en cuanto empleo (CNAE municipal).

Tabla 6. Tipología empresarial por actividad / total “Bergante”

Tipología_sector_actividad	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Empresas_industriales	10,98%	11,21%	11,26%	-2,48%
Empresas_construcción	16,72%	17,15%	16,40%	+1,95%
Empresas_servicios	40,72%	40,50%	39,50%	+3,09%
Empresas_primarias	31,58%	31,14%	32,84%	-3,84%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

Dado que, de media 1/3 de las empresas se dedican a la agricultura. Ello exige identificar las fortalezas que tiene este sector tan importante para la economía de la zona, donde destacan la patata y hortalizas. Productos cuya capacidad exportadora a grandes mercados es reducida, siendo la actividad cárnica el tercer producto más reconocido. Es necesario, emponderar estos productos provenientes del sector primario donde nuestro territorio es más fuerte.

La tabla 7 analiza la condición jurídica de las Sociedades Mercantiles: Anónimas, Limitadas y Cooperativas de nuestro territorio y su tamaño laboral. Viendo como estas además de pocas son pequeñas, última fila. La falta de un tejido empresarial desarrollado y relevante se aprecia a través de su condición jurídica, faltan empresas locomotora. Las sociales mercantiles son quienes más ventajas tiene, por tamaño y capacidad comercial, por ello también pueden aprovechar las economías de escala que se les presentan, sin embargo apenas alcanzan el 14% del parque empresarial del municipio agregado.

Para reducir desempleo, las sdads mercantiles, más robustas y consolidadas juegan un papel esencial. Por ello, facilitar su instalación mediante abaratamiento del suelo, ayudas a la contratación o eliminar barreras administrativas son políticas que marcan el camino a seguir. Siendo para ello necesaria una Administración sólida y tecnificada empezando por el nivel local, donde la capacitación y especialización técnica es reducida. Un ventaja de la fusión es la posibilidad de contar con personal de

superior capacitación, al verse en la obligación legal de contratar más técnicos.

Por otra parte y considerando la proporción de empresas según plantilla podemos concluir que las empresas de nuestros municipios tienen una gran endeblez estructural. Predominio de autónomos y microempresas, evidencia de una baja profesionalización, en ningún municipio las empresas con >9 asalariados llegan al 2,5%. Mucha “empresa” pero pocos puestos de trabajo, la asalarización es muy baja. Estamos ante un entorno rural y un mercado interno carente de demanda, donde el empleo cualificado es extremadamente reducido, donde la actividad agro-industrial y las pensiones son el sostén económico principal. Lo que explica la falta de empleo joven y el envejecimiento a partir de la escasez de oportunidades laborales.

Tabla 7. Naturaleza Jurídico\_Empresarial y Tamaño “Bergante”

Tipología jurídica (SA,SL,COOP)	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Med_Bergante	14,24%	13,66%	13,69%	+4.04%
Empr_>9_asalariados_Bergante	1,71%	1,46%	1,61%	+6,41%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La presencia de empresas grandes y medianas traería ventajas no solo al municipio sino a toda la comunidad. A ello unir, la falta de medidas que compensen la pérdida de actividad industrial, haciendo que la población sea dependiente de unos servicios poco desarrollados, haciéndolos altamente vulnerables a las vicisitudes del momento.

### Otros indicadores socioeconómicos

Un indicador óptimo de actividad de un territorio es la dinamicidad de su parque móvil, el movimiento de transporte que atienden. El parque móvil activo o comercial el cual lo integran: furgonetas, tractores, camiones y autobuses. Nuestro municipio agregado se mueve entre un 12%-14%, cifra muy baja si tenemos en cuenta la dispersión poblacional y la movilidad laboral intramunicipal, lo que de nuevo evidencia una reducida actividad económica (Cubillos et al, 2009). Una buena red de transporte facilita las transacciones comerciales y la accesibilidad a bienes y servicios junto al asentamiento poblacional (Alfaro y Gómez, 2016).

Un indicador básico de capacidad socioeconómica de un territorio es su renta bruta disponible (RBD), tabla 8, suma de: rentas primarias, prestaciones sociales y transferencias corrientes que son recurso para los hogares menos los impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales. Sabemos que, la RBD de la actual comarca de Bergantiños en 2017 fue de 12.355 euros (IGE), siendo la media de nuestros 4 municipios un 6,35% inferior. Los municipios seleccionados son los de menor nivel de desarrollo socioeconómico y población de la actual comarca. Bergante vió crecer su RBD un 6,5% respecto al 2013; 2,14 puntos por debajo de la media de la comarca. Menos capacidad económica y poder adquisitivo que el resto de la comarca, estableciéndose una relación directa “capacidad económica vs población”.

Un segundo indicador de capacidad económica es la producción, el PIB obtenido por las unidades de producción residentes. El PIB medio de la comarca de Bergantiños en 2017 fue de 14.434 euros, tabla 8. De nuevo, la media de nuestros 4 municipios es inferior a la de su actual comarca, en línea con la RBD y el tejido empresarial antes referido y su demografía. El PIB medio per cápita de nuestros municipios se sitúa 1.880 euros por debajo del comarcal en 2017.

Tabla 8. Renta Bruta Disponible y Producto Interior Bruto “Bergante”

RBD	2017	2015	2013	ΔVar_17/13
Med_Bergante	11.572€	11.245€	10.865€	+6,50%
Total_Comarca	12.355€	11.734€	11.372€	+8,64%
PIB	2018	2016	2014	ΔVar_18/14
Med_Bergante	12.553€	11.845€	11.440€	+9,74%
Media_comarca	14.434€	13.218€	12.951€	+11,45%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La tabla 9, muestra la dependencia de las personas que cobran una pensión, la tasa pensionada se obtiene dividiendo el total de pensionistas entre la población total. Viendo los datos, esa dependencia creció un punto en 5 años. Sobre la tipología del pensionista, ésta es similar a la media de Galicia, los pensionistas perceptores de una pensión contributiva por jubilación son algo más de las 4/5 partes. Un dato de máxima trascendencia es la media de la pensión percibida, la cual aumentó casi 5 puntos en el trienio, siendo la pensión media observada en 2018 de 746 euros. Si este dato se compara con Galicia, 844 euros y España 944 euros en el mismo año, nuestro municipio se sitúa muy por debajo en términos de pensión media respecto a Galicia y España, 11,6% y 20,1%.

Tabla 9. Tasa Pensionada y Pensión Media “Bergante”

%pensionistas	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Med_Bergante	34,00%	33,71%	33,03%	+2,94%
Pensión_Media_Bergante	746,30€	720,96€	711,89€	+4,83%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

La base productiva primaria y el reducido tamaño empresarial explican esa reducida pensión media. La estructura de rentas del sector primario es muy baja. Por otra parte, el tamaño y condición jurídica del tejido empresarial tampoco propicia la generación de economías de escala a nivel productivo. Es pues en el ámbito económico y por extensión en la creación de empleo, donde urgen políticas de amplio espectro, hasta el Ayuntamiento fusionado deberá ser una fuente de empleo indirecta.

### 3.4 ESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE LOS SPL

#### Sanidad

La sanidad es factor clave como factor de calidad de vida. Suelen ser, recién nacidos, niños y personas mayores quienes en número absoluto acuden a este servicio en más ocasiones, y teniendo en

cuenta que la proyección comarcal preve un envejecimiento progresivo de su población es determinante el análisis del acceso a este servicio, para no desincentivar el desplazamiento de población joven hacia áreas más dotadas.

La tabla 10, muestra la cifra de médicos+enfermeros+ATS per cápita (cobertura humana sanitaria). Siendo el municipio individual “mejor” situado, Ponteceso donde por cada 518 habitante hay un Recurso humano (RRHH) sanitario. La fusión favorece acercarse al ratio “hab/población\_sanitaria” del mejor municipio, posibilitando ampliar la demanda de personal y número de especialidades al aumentar en población, efecto “demanda”. La cobertura\_humana muestra el número de habitantes por centro de salud, con cifras óptimas, si bien debemos tener mucho cuidado puesto que, el descenso observado esconde un problema y es que este se debe al efecto denominador, pérdida de población (más fallecidos que nacidos). Los servicios sanitarios son clave en el asentamiento rural, su falta es sinónimo de deshabitabilidad.

La misma tabla 10 clasifica al personal sanitario, en atención primaria: médicos, enfermería+ATS, como en las especialidades básicas. Los datos revelan que no todas las necesidades son cubiertas, ningún municipio tiene matronas y sólo dos pediatras. Dato clave pues, sin atención a recién nacidos y población infantil = ausencia de nueva población. Además, atendiendo al hecho de que la población que más atención sanitaria precisa es la infantil y la >64 años, la carencia de médicos especialistas, evidencia un grave déficit sanitario.

Pero no sólo faltan RRHH sanitarios en especialidades médicas infantiles, también en aquellas ligadas a dolencias de mayores no hay asistencia social ni fisioterapeuta. Por ello, un efecto esperado de la fusión es una demanda razonada para ampliar el número de especialidades médicas, “demanda social” como factor de crecimiento dotacional, evitando que el paciente tenga que desplazarse a urbes próximas para tratar esas enfermedades.

Tabla 10. Cobertura Sanitaria Médicos+ATS+Enfermería “Bergante”

Cobertura_Humana_sanitaria	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cobertura_Humana_Bergante	688	663	676	1,78%
Cobertura_Física_Bergante	4608	4648	4728	-2,54%
Medicos	15	15	15	
ATS+Auxiliar_Enfermeria	12	12	12	
Pediatra	2	2	2	
Matrona	0	1	1	
Asistente Social	0	0	0	
Fisioterapeuta	0	0	0	
Psicólogo	0	0	0	

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

El territorio analizado cuenta con un centro de salud por municipio y 29 RRHH de atención primaria, valorar su número no es tan relevante como si lo es el de su especialización y diversificación, ambas insuficientes. La fusión posibilitaría ampliar y mejorar los medios existentes teniendo en cuenta que se preve que la población mayor vaya en aumento, la asistencia social es una necesidad inmediata

como fisioterapia o reumatología.

## Educación

A la luz de los datos, el numero de alumnos no es elevado; y es que como vimos la natalidad es baja. La fusion beneficiaría este servicio especialmente en clave de distribución, la integración municipal haría que los cuatro municipios se conviertan en territorio único, con más población y superficie pudiendo acceder a una oferta educativa mayor, especialmente en Bachillerato y ciclos profesionales, que hoy obliga al alumno a desplazarse a diario a la capital comarcal para sus estudios postobligatorios. Además, la proyección demográfica muestra como mas centros infantiles van a desaparecer por el descenso de la natalidad. Ello hace que, considerar la cifra agregada de alumnos facilite la sostenibilidad de medios y recursos educativos.

La tabla 11 recoge el numero de alumnos por nivel educativo y el número medio agregado de alumnos por centro educativo. El municipio con más alumnos es Ponteceso con el 35,5%, 94 en infantil, 200 en primaria y 172 en ESO, Ponteceso aumenta el peso del alumnado al subir el nivel educativo/edad (40,2% ESO). El municipio con menos alumnos es Laxe, 18,1% y solo 62 (26,2%) en ESO, la dispar evolución Ponteceso vs Laxe muestra el efecto población (Ponteceso tiene el núcleo más urbano) en materia de SPL. Sin embargo, el dato más preocupante es, la falta de cobertura de la matricula educación primaria/infantil, situada en apenas un 40%.

Tabla 11. Numero Alumnos y cobertura docente, 2018 “Bergante”

Alumnos	Ed Infantil	Ed Primaria	Ed Secundaria	Total alumnos
Med_Bergante	254	631	428	1.313
Alumnos/centro_Bergante	110	112	106	+3,77%
Tasa_Cobertura (alumno/docente)	5,7	6,0	5,9	-2,56%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

El número de centros educativos publicos es de 12: 4 en Ponteceso, 2 en Cabanas, 3 en Laxe y Malpica. Ponteceso es el único que crece en participación media, reflejo de su mayor tamaño y grado de urbanidad, en el resto languidece el número de alumnos. La tabla 11 tambien recoge el ratio alumno/profesor, vemos como éste descendió, de media en 2018 por cada profesor hay 5,7 alumnos. Al reducir el numero de alumnos matriculados se reduce el ratio alumno/docente, esto no es ni malo ni bueno, si se redujese demasiado el centro educativo no sería sostenible, y si aumentase demasiado la presión docente sería muy fuerte, lo que influiría en la calidad educativa.

A raíz de los datos, el servicio prestado a la población joven (<18) parece suficiente. Sin embargo, decir que, la oferta educativa para adultos es nula, siendo necesario facilitar el acceso de esta población a una mayor formación, ningún centro oferta ESO para adultos. La educación especial es inexistente, solo se ofrece educación infantil, ESO y Bachiller, tampoco hay ciclos formativos superiores.

## Otras dotaciones

Los servicios sociales son el conjunto de actuaciones y prestaciones orientadas a mejorar o conservar el bienestar social de la ciudadanía, mediante el suministro de información, atención y apoyo a las personas y colectivos vulnerables o dependientes. Algunas de las actividades que realiza son (Elizalde, 2020):

1. Las propias de la atención al público, entrevistas y visitas domiciliarias.
2. Tramitación y gestión de todo tipo de ayudas.
3. Coordinar centros, servicios, instituciones y profesionales en servicios sociales.
4. Planificación, gestión y seguimiento de los servicios de acción social municipal.
5. Elaboración de propuestas e informes.

El numero de centros de asistencia social es de 16: 4 Cabanas, 3 Laxe, 5 Malpica y 4 Ponteceso. Pero, el problema no es la falta de centros sociales, sino el detalle del personal especializado con que cuentan para cubrir estas necesidades, especialmente respecto a la población mayor que es insuficiente. Una preocupación es la cobertura de plazas para la tercera edad en residencias, siendo el ratio población “>64 años / plazas residente” de 1.178 en 2018, lo que lleva a las familias a buscar residencia en otros municipios. Con la fusion sería hasta fácil ampliar el número de plazas y/o impulsar la creación de una nueva residencia. Lo que, además de mejorar la dotación asistencial, sería fuente de empleo y actividad socioeconómica (López, 2018). La apuesta por estos servicios es una alternativa con futuro como ha puesto en evidencia la actual crisis sanitaria, hasta la oferta privada vería una oportunidad.

Una cuestión trascendente al hablar de servicios colectivos en territorios con dispersión poblacional es el transporte; actividad entendida como el desplazamiento de mercancías o personas mediante vehículo desde lugar de origen a destino. En este punto, la fusión ofrecería una gestión integral del servicio de transporte con más capacidad de negociación a partir de una superior demanda, se podrían negociar rutas, frecuencias y precios (Alfaro y Gómez, 2016), hoy muy lejos de la capacidad de sus Alcaldes. La fusión del servicio de transportes regular y escolar debe estudiarse en perspectiva de eficiencia en la prestación del servicio, la duplicidad funcional (docente+línea\_ordinaria) aumentaría su rentabilidad.

La tabla 12 recoge la cobertura del servicio farmacéutico y financiero. En cuanto al primero hay nueve farmacias. La fusión nos dejaría según datos de 2018, una farmacia por cada 2.049 habitantes. Con la introducción de internet muchas farmacias optan por completar la venta física cubriendo el servicio en lugares remotos, alcanzando un público objetivo mayor. Atendiendo al ratio habitual farmacias / población de ámbitos semiurbanos (1:2750), no deben eliminarse farmacias con la agregación.

En cuanto a la asistencia financiera subsisten diez oficinas. La fusión dejaría una media de 1,2 oficinas bancarias por cada 1.000 hab, este bajo alcance eleva el riesgo de cierre por baja rentabilidad. En los últimos años, con el cierre de oficinas y para cubrir el servicio en lugares remotos y personas mayores



con movilidad reducida se regularizó el uso de oficinas itinerantes que recorren pueblos y núcleos reducidos. La fusión daría la posibilidad de unificar oficinas en el núcleo urbano y prestar mediante servicio de transporte al resto de la población la actividad financiera por días, dando así cobertura con un coste estructural no tan alto para la entidad.

Tabla 12. Cobertura Servicios Comunes “Bergante”

Serv_comunes/1.000hab.	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cober_Farmacéutica_Bergante	2,05	2,06	2,10	-2,54%
Cober_Financiera_Bergante	1.2	1.3	1.4	-14,28%

Fuente: elaboración propia, datos del IGE.

Otros servicios comunes relevantes son: un parque de bomberos, en Ponteceso a tal respecto, ampliar el territorio justificaría no sólo la presencia del servicio, también permitiría aumentar su dotación, la fusión reclamaría un servicio integral propio. Laxe carece de oficina de correos, y ningun municipio dispone de Oficina Agraria Comarcal (OAC), siendo la más próxima Carballo, la fusión justificaría su presencia.

De la exposición dotacional del territorio analizado, puede extrapolarse dos ideas: que la fusión impulsaría el aumento dotacional en aquellos servicios donde el peso de la demanda humana es mayor, y que si no se optimiza la estructura administrativa, la pérdida de servicios colectivos es inevitable, especialmente los asistenciales, educativos, financieros y de transporte.

### 3.5 ANÁLISIS FINANCIERO-PRESUPUESTARIO

Este apartado muestra la estructura financiera y capacidad de gestión del municipio agregado “Bergante”, y la situación presupuestaria por municipio. Para ello, hemos cogido el presupuesto aprobado (en algún caso prorrogado) por municipio, del trienio 2017-2019, adoptando como aproximación al Presupuesto del municipio de “Bergante”, la suma agregada de los presupuestos individuales.

#### Estructura Presupuestaria

Lo primero es, mostrar la foto del Presupuesto económico-financiero agregado. Las tablas 13 y 14 recogen el Presupuesto agregado de ingresos y gastos del municipio resultante tras la fusión. Este presupuesto, no es el presupuesto consolidado de los cuatro municipios al ser, una suma agregada sin netear aquellas cuentas que recogen acuerdos de colaboración o prestación compartida de los SPL, entre Ayuntamientos.

El Presupuesto resultante presenta las características propias de un Ayuntamiento de reducido tamaño y base socioeconómica poco desarrollada. Predominio absoluto de la actividad corriente y máxima dependencia vía transferencias, siendo la Diputación provincial quien presta la mayoría de servicios de competencia municipal. La exclusividad de la actividad corriente se maximiza en los ingresos, media del

trienio 88,5%, creciendo 4,8 puntos en tres años, el gasto corriente es de media en el trienio de 81,7%, aumentó 5 puntos. La dependencia financiera por transferencias es del 46,7%, casi la mitad de los recursos proceden de otras administraciones.

La tabla 13, tiene como rasgo presupuestario básico, la supeditación financiera a las transferencias corrientes, 2/5 partes en 2019. Hecho que, evidencia la reducida población y una base socioeconómica en retroceso, medida a través del escaso peso de la imposición directa. En 2017 la diferencia entre las transferencias corrientes recibidas e imposición directa era de 6,25 puntos a favor de las primeras, en 2019 se duplicó 12,4 puntos. Ello supone una pérdida de autonomía funcional e incapacidad a la hora de acometer nuevas acciones de desarrollo.

Tabla 13. Clasificación Económica Ingresos (euros), 2017-2019 “Bergante”

Capítulos	2019		2018		2017	
<b>Imp_Directos</b>	4.668.519,49	27,53%	5.149.847,38	30,52%	5.091.226,07	30,31%
<b>Imp_Indirectos</b>	1.028.397,57	6,06%	203.537,32	1,21%	315.767,90	1,88%
<b>Tasas-Otros_Ingr</b>	2.742.564,75	16,17%	2.604.967,24	15,44%	2.532.103,76	15,08%
<b>Transf_Corrientes</b>	6.773.487,13	39,94%	6.305.845,64	37,37%	6.141.233,33	36,56%
<b>Ingr_Patrimoniales</b>	301.475,73	1,78%	453.468,05	2,69%	484.167,41	2,88%
<b>Tot_Ingr_Corriente</b>	15.514.444,67	91,48%	14.717.665,63	87,21%	14.564.498,47	86,72%
<b>Transf_Capital</b>	1.138.025,36	6,71%	1.427.425,63	8,46%	1.847.725,49	11,00%
<b>Ingr_Capital</b>	1.138.025,36	6,71%	1.427.425,63	8,46%	1.847.725,49	11,00%
<b>Ingr_Financieros</b>	307.460,44	1,81%	730.789,57%	4,33%	383.321,96%	2,28%
<b>Total_Ingresos</b>	16.959.930,47	100%	16.875.880,83	100%	16.795.545,92	100%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, Presupuestos y Liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

La imposición indirecta en 2019 aumentó, lo que esconde un aumento de la recaudación prevista del impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras (ICIO) previsión de repunte en la construcción. La financiación por cuenta de capital cae, muestra de la dificultad para financiar nuevas inversiones, solo es posible atender el quehacer diario.

La estructura de gasto, tabla 14, evidencia una alta rigidez presupuestaria visible a través de los dos primeros capítulos (personal y compras corrientes), con un máximo en 2019, del 82%. En el trienio este gasto funcional aumentó 5,6 puntos. Evidenciando la extrema dificultad que todo municipio pequeño tiene para abordar nuevas iniciativas de promoción y/o desarrollo.

Destacar el esfuerzo realizado para eliminar la dependencia crediticia en el período, amortizando intereses por más de 200.000 euros en 2017 y 2018, y la contratación de nueva deuda cayó un 163% entre 2018 y 2019. Pero, un aspecto negativo es la evolución del fondo de maniobra, el aumento del gasto neto de capital obligó a recurrir al ingreso de explotación para financiar esa inversión nueva. Una hipotética fusión conllevaría el acceso a nuevas fuentes financieras, liberando presupuesto en aras de una mayor atención social y gestión propia.

Tabla 14. Clasificación Económica Gastos (euros), 2017-2019 “Bergante”

Capítulos	2019		2018		2017	
Gastos_Personal	5.643.959,77	35,48%	5.311.040,64	32,35%	5.312.282,42	34,06%
Compras_Corrientes	7.445.947,73	46,68%	6.979.827,53	42,51%	6.633.530,84	42,53%
Intereses_Efectivos	40.828,65%	0,26%	224.926,24	1,37%	210.000,00	1,35%
Transf_Corrientes	496.932,15	3,12%	420.881,53	2,56%	425.444,71	2,73%
Tot_Gast_Corrientes	13.627.668,30	85,66%	12.936.675,94	78,80%	12.581.257,97	80,65%
Inversión_Bruta	2.081.168,53	13,08%	2.455.894,60	14,96%	1.968.625,79	12,62%
Transf_Cap_Con.	4.000	0,03%	4.000	0,02%	4.000	0,03%
Gastos_Capital	2.085.168,53	13,11%	2.459.894,60	14,98%	1.972.625,79	12,65%
Gastos_Financieros	196.638,65	1,24%	1.021.074,00	6,22%	1.045.074,00	6,70%
Total_Gastos	15.909.475,48	100%	16.417.644,54	100%	15.598.957,76	100%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, Presupuestos y Liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

### Análisis de gestión financiero-presupuestaria

Vista la estructura presupuestaria prevista (ex-antes) del municipio fusionado. A continuación, se analiza aquellos indicadores financieros y de gestión presupuestaria más relevantes (Suárez, 2012; Del campo et al, 2017). Los datos presentados son, los del municipio agregado “Bergante” para el trienio 2017-2019, y el ratio individual por municipio sólo de 2019. El estudio aborda una perspectiva funcional recogiendo los aspectos clave en relación al estado económico-financiero: funcionamiento, financiación y redistribución.

El estudio de funcionamiento, aborda dos aspectos, la eficiencia en la gestión y la correlación Administración vs Ciudadano en términos financieros. La tabla 15, muestra los ratios de funcionamiento más comunes, a través de los cuales se aprecia la racionalidad en la gestión de nuestra Corporación Local, es decir, si el gasto no financiero es coherente a su tamaño y a su capacidad económica no financiera.

El primer hecho destacable es la incapacidad para atender el funcionamiento diario con recursos propios (tributos), el saldo de explotación es negativo en todos los casos, por encima del millón de euros, T\_Expl. media -25,6%, algo totalmente insostenible. La suma agregada nos lleva en el trienio a un saldo negativo superior a cuatro millones de euros y creciendo (3,44 puntos), solo las transferencias corrientes garantizan la gestión municipal.

Tabla 15. Gestión Presupuestaria (euros), 2017-2019 “Bergante” 2017-2019

	2019 Municipios individuales				2019	2018	2017
	Cabana	Laxe	Malpica	Ponteceso			
Sald_Expl	-1.259.368€	-915.176€	-1.440.430€	-1.015.450€	-4.630.425€	-4.332.516€	-4.006.715€
Tasa_Expl	-34,30%	-37,80	-29,44%	-17,00%	-27,30%	-25,67%	-23,86%
T_AB	5,44%	10,69%	7,20%	18,03%	11,12%	10,55%	11,81%
PFpc	365€	398€	439€	602€	464€	431€	427€
(PF-GF)pc	-296€	-303€	-267€	-184€	-255€	-235€	-215€
SNK	116.128€	-154.003€	166.640€	-1.075.909€	-947.143€	-1.032.468€	-124.903€
Rig_Presup(RP)	89,53%	87,43%	87,12%	72,50%	82,15%	74,86%	76,58%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, Presupuestos y Liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

Lo anterior, es más evidente observando la Tasa de Ahorro (T\_AB), que mide el ahorro en la gestión corriente (IC-GC/IT) sobre el total del presupuesto. Cifra positiva en los cuatro municipios y que para Bergante se sitúa por encima del 10%, confirmando el hecho de que gran parte de las transferencias corrientes cofinancian el nuevo gasto de capital, cuando los ingresos de capital son insuficientes. La subsidiación financiera es una constante, siendo usada para financiar inversión y amortizar deuda.

El balance financiero entre lo que el ciudadano paga vía tributaria y lo que recibe por gasto directo, es favorable al ciudadano (235 euros), aunque la presión fiscal per-cápita presenta una tendencia creciente. El Ayuntamiento financieramente más flexible es Ponteceso, (más poblado), incluso su rigidez presupuestaria es notoriamente inferior, (15 puntos), refrendado con una tasa de explotación más “saneada”, 8 puntos respecto al municipio global, viendose la relación directa entre población y financiación.

A continuación, se analizan las fuentes de financiación, tabla 16, cuyo resultado revela la capacidad funcional y autonomía política, destacando la financiación dual observada, dos fuentes financieras cubren las necesidades públicas: ingreso fiscal entre el 49%-47% y transferencias 45%-47%.

Tabla 16. Financiación Presupuestaria (euros), 2017-2019 “Bergante”

	2019 Municipios individuales				2019	2018	2017
	Cabana	Laxe	Malpica	Ponteceso			
<b>Ingr_Propio</b>	42,40%	57,14%	48,49%	57,38%	51,54%	49,85%	50,15%
<b>Ingr_Fiscal</b>	42,27%	49,63%	48,44%	55,50%	49,76%	47,16%	47,27%
<b>Ingr_Exter.</b>	51,51%	42,73%	50,89%	41,77%	46,65%	45,82%	47,57%
<b>GNF/I.Prop.</b>	201,19%	167,21%	183,08%	172,79%	179,76%	183,03%	172,78%
<b>Imp_Dir./Pob.</b>	196€	220€	271€	309€	257€	279€	274€
<b>GK/IF</b>	71,33%	5.125,58%	1.075,65%	2.849,96%	678,19%	336,61%	514,61%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, Presupuestos y Liquidaciones de las EELL. Ministerio de EyH.

Como vimos, la autonomía política y de gestión es limitada, hecho reforzado por el ratio de autonomía funcional ( $\text{Gasto\_no\_financiero} / \text{ingresos\_propios}$ ), de media por encima del 175% en el municipio agregado. Tampoco la presión fiscal directa invita al optimismo, apenas por encima de los 250 euros en 2019. En tema de financiación, de nuevo Ponteceso muestra una caracterización diferente: imposición directa mayor, más financiación por ingresos propios y cobertura garantizada del gasto de capital. La fusión municipal nos aproximaría financieramente al municipio con mayor independencia y más actividad, Ponteceso.

Un hecho importante es que pese al esfuerzo para amortizar deuda, es necesario mantener la atención financiera, y es que, en 2019 la financiación del gasto de capital con nueva deuda se duplico, del 336,6% al 678,2%. En cuanto a la posición redistributiva, balance entre lo que recibe del exterior y lo que devuelve. La subsidiariedad es la característica, la redistribución ordinaria ( $\text{transf\_recib}/\text{transf\_conc}$ ) esta muy por encima de la unidad, 15,62 puntos de media, recibe quince veces más de lo que da, todos los municipios superan los diez puntos.

Del análisis realizado se deriva la necesidad de conocer la capacidad financiera patrimonial que tiene el municipio y si la gestión municipal es quien de revelar nuevas fuentes de financiación, ¿por qué Laxe tiene recaudación patrimonial (7,5%) y el resto de municipios carece de ésta?. El municipio de Ponteceso, muestra una mayor flexibilidad presupuestaria, en parte por una mayor población pero también por una estructura socioeconómica más urbana. La fusión nos llevará, hacia una estructura financiera cercana al municipio con presupuesto más flexible y menos dependiente.

#### 4 CONCLUSIONES

La hipótesis planteada al inicio del estudio respecto a la necesidad y/o viabilidad de la fusión municipal de cuatro municipios de ámbito rural en una única Corporación Local, ha sido analizada en relación a aquellos aspectos estructurales clave: geo-demografía, estructura socioeconómica, dotación de servicios y capacidad financiera. Un “diagnóstico territorial” cuyo objeto es mostrar, si la fusión municipal supondría una mejora de los SPL prestados y más accesibilidad de cara al ciudadano.

Para ello, se analizaron las características estructurales del nuevo municipio. Donde lo primero, es decir, que geográficamente se cumplen las exigencias básicas para la integración: municipios limítrofes de la misma comarca, con una homogeneidad de poblamiento y tamaño administrativo. Los requisitos exigidos por la Ley 27/2013, para la fusión se cumplen.

El estudio continua con el análisis demográfico, el cual y como es habitual en municipios reducidos y de base rural, es un aspecto negativo de cara a garantizar la independencia y sostenibilidad. La población envejece progresivamente, lo que unido al escaso atractivo socioeconómico para los jóvenes, hace que la edad media aumente, casi 52 años, en 2019, crecimiento medio observado de 4,5 meses/año. Unido a una pérdida de población de 471 habitantes en el trienio (-2,5%)

El saldo vegetativo es negativo (-1,06%), escondiendo una notable disminución de la natalidad en 2019 sólo nacieron 79 niños (-16% en dos años) y una alta mortalidad y que en el municipio agregado la población joven emigra año tras año en busca de oportunidades y mejores condiciones de vida. Yendo a la estructura de edades, la población joven (<20 años) es escasamente el 11% en todos los municipios, la proporción “población >64 años / población joven” crece un 3,8 y, la tasa de sustitución de la población activa es del 36,6% en 2018, cayendo 3 puntos en dos años (-6,85%), la sostenibilidad vital no es posible.

Esta radiografía muestra la imperiosa necesidad de instrumentar medidas para fomentar la natalidad y el asentamiento poblacional. Y como continuidad a esta debilidad demográfica interna esta la dificultad de garantizar el estado de bienestar, tanto en el aspecto financiero como de accesibilidad a los SPL

Ante todo ello, se espera que la fusión facilite el asentamiento humano, equilibrando la dotación de servicios comunes, y que, la mayor capacidad de gestión derivada de una mayor demanda poblacional (mercado interno) garantice esa dotación en forma, tiempo y precio (gestión de proveedores). Además

esta, el acceso a nuevas fuentes financieras: subvenciones, concursos públicos y equipamiento aumentaría según la norma aplicada, hablamos de un municipio de 18.443 habitantes.

Todo ello, confirma la necesidad de modificar la estructura administrativa local, ya no sólo es cuestión de población también de urbanidad y dotación de servicios. La intervención publica en el plano de la organización administrativa se presenta como una oportunidad para asegurar la supervivencia y sostenibilidad del espacio estudiado.

Respecto al tejido empresarial, sólo el 14,24% de las unidades empresariales del municipio son mercantiles. Siendo estas las únicas con capacidad para generar ventajas competitivas y generar una demanda laboral sostenible. Sin embargo, lo que predominan son autónomos en la actividad primaria y microempresas dedicadas al comercio básico, más de 1/3 parte de las empresas del municipio agregado son agroalimentarias.

No existe demanda laboral para atraer nuevos negocios u oportunidades y facilitar el asentamiento poblacional, hecho que se refleja en la baja afiliación (57,3%). El ratio contratación/afiliación para el conjunto del territorio es inferior al 44% y la contratación fija es apenas el 10%. Datos que refuerzan la idea de una base económica carente de atractivo para la población joven. Demografía y estructura socioeconómica, se unen reclamando acciones estructurales de estímulo institucional y socioeconómico.

Desde la perspectiva institucional debemos convertir nuestro municipio agregado en un referente respecto a ciertos productos autóctonos, cuya comercialización debe impulsarse, la creación de un espacio o marca territorial de referencia sería muy útil. En esta línea la fusión daría solidez al proyecto, trascendiendo las fronteras municipales. En el ámbito económico, llevar a cabo políticas activas de empleo que favorezcan la instalación de nuevas empresas facilitar suelo y extender la red de servicios básicos relacionados con el hábitat residencial, además se aprovecharía la proximidad de municipios con un tejido empresarial consolidado.

El diagnóstico prosigue con el análisis de los SPL y su distribución. Parándonos en dos servicios clave: sanidad y educación, ambos presentan una buena dimensión en términos cuantitativos, pero no ocurre lo mismo a nivel de calidad o especialidad. La alta mortalidad y la falta de jóvenes hace que los ratios de sanidad/población y educación/población parezcan buenos. Sin embargo, en sanidad faltan especialidades médicas: pediatra, fisioterapeuta, asistente social, y en educación no existe oferta técnica ni formación para adultos.

Otras carencias observadas hacen referencia a la falta de plazas de mayores en residencias. La fusión impulsaría una oportunidad de negocio a través de una nueva residencia de mayores, un servicio que no sólo adecua el bienestar del “mayor”, también crea empleo especializado y movimiento socioeconómico. Las economías de escala por tamaño deben ser tenidas en cuenta, la cobertura financiera es un ejemplo, la fusión haría que las entidades financieras mantuvieran una oficina en el núcleo más urbano y dar un servicio intenerante a la población más alejada.

El estudio financiero-presupuestario, refuerza aspectos ya reseñados, como la exigua base económica en clave impositiva, circunstancia relacionada con la baja afiliación a la seguridad social o la dependencia pensional. La autonomía funcional es mínima, el 46% del ingreso responde a la voluntad y relación con otras Administraciones. Por ello, más allá de atender el gasto de funcionamiento es difícil abordar nuevos proyectos de inversión o desarrollo. Aumentar la prestación de servicios propios y con ello aplicar precios públicos o tasas es la única alternativa para aumentar los ingresos propios, fuentes patrimoniales no parecen existir.

El estudio y radiografía de la estructura socioeconómica, poblacional y financiera de nuestro territorio, nos permite concluir que la hipotética fusión municipal sería factible y conveniente de cara a garantizar la prestación de los servicios públicos locales básicos (SPLB) así como aquellos de necesidad común. Y es que, nuestro territorio presentan todas las características que lo identifican con esa España vacía, rural y de interior, tales como:

- Descenso regular de la población, envejecimiento y escasez de jóvenes.
- Asentamiento disperso, haciendo complicado y costoso el suministro de los SPLB.
- Base económica primaria y red de servicios reducida por falta de núcleo urbano.
- Subsidiariedad financiera, ante la escasa oferta de servicios municipales ofertada.

Además, los cuatro municipios individuales tienen una estructura similar, lo que simplifica su integración, facilitando un reequilibrio dotacional y la puesta en evidencia de las necesidades más urgentes ante lo que representa una mayor demanda de servicios. La creación del nuevo municipio supone una redistribución financiera y competencial, debiendo recibir el nuevo municipio los recursos para atender estas últimas: acceso a concursos y subvenciones por población y superficie, mayor margen tributario.

Además el mayor tamaño “podría” atraer empresas y con ello nuevos servicios ante una mayor demanda ciudadana. Aparte el nuevo municipio dispondría de un instrumento clave para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que presta, una mayor capacidad de negociación ante terceros. *El nuevo consistorio no sería la simple agregación de cuatro municipios, será un ente público superior, por ello con más oportunidades en todos los ámbitos.*

## REFERENCIAS

- Alfaro, C. y Gómez, J. (2016). Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la administración pública. *Methados, Revista de Ciencias Sociales*, 4(2), 274-290. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.124>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie manuales, 69, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social, CEPAL.
- Cubillos, M., Méndez, A. y Rojas, E.M<sup>a</sup> (2009). *Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestión*. Cartillas de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá.
- De Diego, A. (2014). La fusión de Ayuntamientos, con especial referencia a Galicia. *Revista Galega de Administración Pública*, 47, 121-152.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J., Salcines, J.V. (2014). La reforma de la Administración local en España: una alternativa financiera a la crisis. *Revista Galega de Administración Pública*, 48, 311-338.
- Del Campo, M.O. (2015). La Reforma de la Administración Local: una aproximación práctica al caso español. Instituto de Estudios Políticos y Sociales. *Revista de pensamiento político y social, Criterios*, 13, 89-119.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. y Camino, M. (2017). El efecto población en la estructura presupuestaria local. Una reflexión a través del análisis autonómico comparado Galicia vs Extremadura. *Revista de Estudios Económicos y Empresariales, CUP*, 29, 15-42. <http://dehesa.unex.es/handle/10662/6763>
- Elizalde, B. (2020). La diversidad familiar ante el reto de los cuidados. *Economistas sin Fronteras, Dosisieres EsF*, 36, 34-38.
- Faus, M<sup>a</sup>.C. (2011). Consideraciones sobre la sostenibilidad demográfica territorial y el desarrollo rural. *Geographicalia*, 59-60, 339-345.
- Fernández, J.A. (2020). Demografía: cambios en el modelo reproductivo. *Economistas sin Fronteras, Dosisieres EsF*, 36, 4-7.
- Ferrás, C.; Macía, X.; García, Y. y Armas, F. (2007). La agricultura familiar sostenible en sistemas minifundistas. Estudio de casos comparados Galicia e Irlanda. *Ager, Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 6, 101-128.
- I.G.E. Banco de datos comarcal (2020) Recuperado 8 de mayo de 2020  
<[https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?pagina=002003003&c=-1&ruta=index\\_bdtc.jsp](https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?pagina=002003003&c=-1&ruta=index_bdtc.jsp)>
- I.G.E. Banco de datos municipal (2020) Recuperado 8 de mayo de 2020  
<[https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?idioma=es&paxina=002003003&c=-1&ruta=index\\_bdtm.jsp](https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?idioma=es&paxina=002003003&c=-1&ruta=index_bdtm.jsp)>
- I.G.E. Ficha\_municipal (2020) Recuperado 8 de mayo de 2020  
<[https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?paxina=002003003&c=-1&ruta=fichas/bdmunicipal\\_selec.jsp](https://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?paxina=002003003&c=-1&ruta=fichas/bdmunicipal_selec.jsp)>
- López, J. (2018). Formas de convivencia de las personas mayores. *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, 161, 23-40. Doi:10.5477/cis/reis.131.23.



Miguez, L. (2014). Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Galega de Administración Pública*, 47, 185-220.

Ortigosa, R. y Rodríguez, S. (2012). Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas. *Revista española de Control Externo*, 11-146.

Pérez, M<sup>a</sup>.J. (2017). Análisis estadístico del envejecimiento en España. Principales indicadores demográficos del período 1975-2016. *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 47, 167-190. <https://doc.org/10.11144/javeriana.ris47.aeee>

Suárez, V.A. (2012). La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación. *Auditoría Pública, revista de los órganos autonómicos de control externo*, 57, 111-118. [www.auditoriapublica.com](http://www.auditoriapublica.com)