



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 16_núm. 2_2021 | pp. 361-380

Santiago de Compostela, 2021

<https://doi.org/10.36402/acv16i2.4774>

© Manuel Octavio del Campo Villares

© Vanessa Miguéns Refojo

© Ana Cid Bouzo

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270

Recibido: 21/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

O diagnóstico territorial: un instrumento en defensa da provisión dos servizos públicos locais

El diagnóstico territorial: un instrumento en defensa de la provisión de los servicios públicos locales

Territorial diagnosis: an instrument in defense of the provision of local public services



MANUEL OCTAVIO DEL CAMPO VILLARES

Profesor ayudante doctor de Economía

Universidad de A Coruña

<https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>

moctadv@udc.es

VANESSA MIGUÉNS REFOJO

Técnica de investigación

Universidad Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-1467-8299>

vanessa.miguens@uam.es

ANA CID BOUZO

Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración

Universidad de Santiago de Compostela

cidbouzoa@gmail.com

Resumo: Este traballo estuda a fusión de catro municipios da provincia da Coruña, como guía de traballo á hora de asegurar a sustentabilidade municipal no eido rural. Para identificar a adecuación da reforma administrativa formulada, páttese dun amplo diagnóstico territorial do espazo investigado, que servirá de referencia para acadar o obxectivo de mellorar a prestación dos servizos locais e xustificar ante a cidadanía a modificación da planta municipal. A análise do espazo investigado revela a necesidade da fusión para asegurar unha provisión local eficiente, equitativa e sustentable. Isto débese á escaseza de servizos, á súa complexa

accesibilidade, a unha poboación envellecida e á falta de base socioeconómica. A situación actual non garante a sustentabilidade vital municipal.

Palabras clave: Despoboación, municipio, servizos públicos, sustentabilidade, diagnóstico territorial.

Resumen: El presente trabajo estudia la fusión de cuatro municipios de la provincia de A Coruña, como guía de trabajo a la hora de asegurar la sostenibilidad municipal en el ámbito rural. Para identificar la adecuación de la reforma administrativa planteada, se parte de un amplio diagnóstico territorial del espacio investigado, que servirá de referencia para alcanzar el objetivo de mejorar la prestación de los servicios locales y justificar ante la ciudadanía la modificación de la planta municipal. El análisis del espacio investigado revela la necesidad de la fusión para asegurar una provisión local eficiente, equitativa y sostenible. Esto se debe a la escasez de servicios, a su compleja accesibilidad, a una población envejecida y a la falta de base socioeconómica. La situación actual no garantiza la sostenibilidad vital municipal.

Palabras clave: Depoblación, municipio, servicios públicos, sostenibilidad, diagnóstico territorial.

Abstract: The present work studies the merger of four municipalities in the province of A Coruña, as a working guide when it comes to ensuring municipal sustainability in rural areas. To identify the adequacy of the proposed administrative reform, we start from a broad territorial diagnosis of the investigated space, which will serve as a reference to achieve the objective of improving the provision of local services and justify before the citizens the modification of the municipal plant. The analysis of the investigated space reveals the need for fusion to ensure efficient, equitable and sustainable local provision. This is due to the scarcity of services, their complex accessibility, an aging population and the lack of a socio-economic base. The current situation does not guarantee the vital municipal sustainability.

Key words: Depopulation, municipality, public services, sustainability, territorial diagnosis.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Marco de estudio y objetivo. 3 Diagnóstico territorial. 3.1 Entorno geográfico. 3.2 Análisis demográfico. 3.3 Estructura socioeconómica. 3.4 Dotación de servicios colectivos. 3.4.1 Sanidad y educación. 3.4.2 Servicios sociales y otras dotaciones. 3.5 Estudio financiero-presupuestario. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El diseño de un modelo racional que garantice el eficaz desempeño de las funciones que el ordenamiento jurídico asignó a las entidades locales pasa por elaborar un mapa local que facilite la correcta triangulación entre competencias locales, necesidades derivadas de la caracterización del medio y los recursos puestos a su disposición. España tiene, en 2020, 8.131 municipios, el 61,5% con menos de 1.000 hab. y 3.997 no alcanzan los 500 hab. (49%), el 8,5% entre 10.000-100.000 hab. y solo el 1,8% tienen más de 50.000 hab., sin contar las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, cuya suma supera las 5.000, y las provincias.

Galicia posee 313 municipios y una población de 2.701.819 hab. en 2020. Su territorio se organiza en torno a 7 ciudades, que suman 995.126 hab. y tiene 49 municipios de entre 10.000-50.000 hab. donde residen 918.641 personas. 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 se afronta un período de gran recesión, donde las necesidades en cuanto a atención sanitaria se refiere, la fragilidad del servicio educativo,

la compleja gestión administrativa, el pago de ERTE u otras ayudas ponen en tela de juicio la eficacia de la Administración, con un desmesurado entramado burocrático. Ello hace que la cuestión de cuál es la mejor estructura administrativa en la provisión de los servicios colectivos deba ponerse sobre la mesa¹. A mayor vulnerabilidad social, más necesario es un uso eficiente de los recursos públicos en cuanto a costes de administración y cumplimiento. La ineficiencia en la Administración es algo que la ideología o los buenos sentimientos no deben ocultar.

2 MARCO Y OBJETO DE ESTUDIO

La dificultad para garantizar la equidad de acceso a los servicios públicos locales (SPL), junto a la sostenibilidad de los mismos, es uno de los grandes retos a los que se enfrentan los gobiernos². Por ello, la insuficiencia financiera de las haciendas locales es uno de los temas más tratados al hablar de reestructurar la Administración.

El presente trabajo tiene por objeto fijar un marco de análisis que facilite 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 mejorar el nivel de bienestar de sus ciudadanos, sin que ello suponga un mayor coste para la Administración.

La propuesta planteada busca servir de guía en la toma de decisión de los equipos de gobierno implicados en la evaluación y optimización de los servicios de interés común en el ámbito rural, caracterizado por asentamiento disperso, economía poco desarrollada, envejecimiento y escasa población, cuyos efectos se manifiestan en una disminución de las rentas productivas, desaparición de las actividades secundarias y emigración de los más jóvenes³.

FERRÁS *et al.*⁴ hace hincapié en la dificultad para crear explotaciones agroindustriales competitivas por falta de base socioeconómica; también en DE DIEGO⁵. Además, la negativa evolución sociodemográfica es clave en la falta de expectativas, lo que impide mantener SPL destinados a la población joven que abandona estos territorios⁶, elevando el coste/habitante de su provisión. Lo contrario ocurre con los servicios para mayores, cuya exigencia crece sin cesar⁷.

Esta evolución en términos de provisión pública local condiciona la sostenibilidad financiera y funcional de los municipios rurales⁸, obligando a considerar la reestructuración administrativa como una alternativa para la eficiente y equitativa provisión de SPL⁹.

España, como miembro de la UE, presentó a comienzos de la pasada década medidas para converger a los valores fijados por la UE y alejar futuros rescates. Entre estas políticas situadas dentro de la Estrategia Europa 2020, están los Programas Nacionales de Reformas, que incluían la racionalización del número de entes locales y sus competencias o la agregación de municipios, adecuando esas competencias según tramos de población y manteniendo la condición de municipio solo quienes alcanzan un mínimo poblacional.

Sin embargo, estas iniciativas apenas tuvieron incidencia en nuestro país, por lo que el entramado micromunicipal es una carga económica difícil de soportar en tiempos de crisis, cuando cada euro cuenta más que nunca. En España, reducir tamaño administrativo no parece ser una política conveniente, tal y como recogen los trabajos de MÍGUEZ, DURÁN o GALERA¹⁰, a pesar del interés en buscar fórmulas para una mayor cooperación intermunicipal, que suelen dar lugar a más entes locales. Sin embargo, en Europa la fusión territorial tuvo éxitos recientes (Francia, Grecia o Portugal). En España la resistencia de los ayuntamientos a integrarse voluntariamente es un muro infranqueable que crece alimentado por la idiosincrasia de cada hábitat residencial.

No obstante, en el ámbito local la fusión permitiría (Ley 27/2013) ganar dimensión y fortaleza a la hora de proveer de forma eficiente aquellos servicios que le son propios mediante una mayor autonomía¹¹. Además, el tamaño poblacional aumentaría la calidad del servicio, al tener más financiación y una capacidad de gestión creciente, al sostenerse en una mayor población.

En Galicia, la mitad de los concejales pertenecen a 200 ayuntamientos con menos de 5.000 residentes y 405.681 hab., 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, que es una forma de reducir burocracia y personal político, ofreciendo al Estado una vía de gasto más sostenible.

Tras situar el marco objeto de estudio (identificar la oportunidad de una integración municipal como medida de supervivencia de una Administración local), se aborda el estudio de un caso aplicado. El marco de estudio a desarrollar es la búsqueda de la forma administrativa más eficaz para provisionar los SPL y asegurar su sostenibilidad¹². Ello hace del diagnóstico territorial un paso previo para definir y seleccionar los indicadores de gestión más adecuados al caso¹³.

El trabajo utiliza como referencia la posible fusión de 4 municipios rurales de la actual comarca de Bergantiños en la provincia de A Coruña: Malpica de Bergantiños, Laxe, Cabana de Bergantiños y Ponteceso. La elección de municipios responde a una similar base socioeconómica y dinámica evolutiva seguida en los últimos años, además de cumplir los requisitos establecidos en la Ley 27/2013. El primer paso es analizar la necesidad y viabilidad de la reforma propuesta. Para ello, se caracteriza el espacio y municipio resultante (*Bergante*), en el período 2016-2018. Ello permite identificar los puntos a favor y en contra de la fusión propuesta, tarea que marca el desarrollo del trabajo. La estructura es la siguiente:

El primero y el segundo subepígrafes analizan la localización física y humana y la geodemografía del espacio. La caracterización geográfica y la localización de su población facilita identificar la sostenibilidad del municipio resultante. Un tercer punto analiza la estructura socioeconómica: tejido empresarial (demanda laboral), actividad, condición jurídica, tamaño, y mercado laboral (oferta laboral), afiliación a la Seguridad Social y contratación.

Un cuarto punto analiza la prestación de servicios públicos y comunes, viendo qué posibilidades permite la fusión para mejorar la eficiencia y el acceso a los SPL a partir de los medios y recursos disponibles. El quinto punto aborda la situación financiera a partir del presupuesto agregado, analizando la eficiencia en su gestión y la capacidad económica del municipio agregado. El trabajo finaliza con las conclusiones más relevantes y el planteamiento sobre qué estructura provisora es más apropiada según el diagnóstico efectuado.

3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

3.1 Entorno geográfico

Los municipios objeto de estudio se ubican en la comarca de Bergantiños, situada al noroeste de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la provincia de A Coruña y con una superficie de 741,9 km².

En 2019, el municipio de Cabana, con una superficie de 100,2 km², tiene una población de 4.248 hab. y 52 núcleos poblacionales. Malpica posee una superficie de 61,2 km², una población de 5.391 hab. y 33 núcleos de población. Ponteceso, una superficie de 92 km², una población de 5.502 hab. y 49 núcleos de población. Laxe tiene una población de 3.016 hab., 37,8 km² de superficie y 17 núcleos de población.

La superficie del municipio agregado es de 291,2 km², 151 núcleos de población y 18.157 hab. (62,3 hab./km²). Con ello se obtiene la dispersión municipal, tabla 1, que recoge la información acerca del asentamiento poblacional: variación, densidad y dispersión en el trienio 2016-2018.

Diagnóstico

Municipio agregado de una reducida densidad respecto a su región, provincia y comarca, siendo los más rurales los de esta última.

Asentamiento disperso (hab / núcleos_pob) en todo el territorio, lo cual limita la capacidad para provisionar sus SPL, al suponer un sobrecoste en la provisión por distancia y dificultad para acercarlos al ciudadano, dando lugar a unos SPL insuficientes.

Pérdida poblacional, 471 habitantes (-2,5 %) en dos años, muestra de una exigua natalidad y baja urbanidad del territorio.

Tabla 1. Densidad_Dispersión_Poblacional.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Población	18.443	18.568	18.914	-2,5%
Densidad_Pob_Galicia	91,4	91,6	92,0	-0,6%
Densidad_Pob_Coruña	141,1	141,1	141,4	-0,2%
Densidad_Pob_Comarca	90,7	91,0	91,7	-1,1%
Densidad_Pob_Bergante	62,3	63,3	63,8	-2,2%
Hab. / núcleos-Pob_Bergante	122,1	123,0	125,3	-3,1 pts.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

3.2 Análisis demográfico

El estudio poblacional emplea los indicadores demográficos básicos que visualizan el comportamiento de los fenómenos demográficos: natalidad, fecundidad, mortalidad, crecimiento, estructura poblacional y movimientos migratorios. Estos se obtienen de las estadísticas de nacimientos, defunciones, emigrantes, inmigrantes y población residente. A tal respecto y como marco general debemos decir que Galicia presenta un estado global de declive demográfico, crecimiento natural inexistente y envejecimiento creciente, lo cual trasladado al ámbito local se agrava.

A continuación, se analiza la dimensión y la estructura demográfica del municipio fusionado para identificar la sostenibilidad vital que tendría. La tabla 2 resume las principales ratios demográficas.

Diagnóstico

La edad media del municipio agregado es mayor de 50 años y crece de forma continuada, jóvenes (<20 años) el 11 % y ratio población mayor sobre joven donde en breve la primera cuadruplicará a la segunda, máximo envejecimiento.

El índice de envejecimiento ($\text{pob}_{>64 \text{ años}} / \text{pob}_{\text{total}} * 100$) aumentó 1,2 puntos en el trienio, lo que unido a la estructura de edad lleva a una relación mayores/infantes de 1:2,8, casi el triple. Además, 1/3 de la población es >64 años, creciendo un 3,8 %.

En un horizonte a medio/largo plazo, el reemplazo generacional es imposible, problema común de los municipios rurales con baja densidad poblacional y economía de base agraria y que hace que el trípede despoblación, desempleo y envejecimiento se unan¹⁴.

Según los grandes números de la estructura de edad y el tamaño poblacional, su pirámide de población es propia de territorios envejecidos: escasa población en la base y ensanche entre los 45-70 años. Esta situación ha sido provocada por el descenso de la natalidad y una mayor esperanza de vida; unida a la marcha de la población joven, la consecuencia es la insostenibilidad espacial¹⁵.

Los movimientos poblacionales reflejan la falta de expectativas y oportunidades laborales por ausencia de actividad y demanda interna. Por ello, sin medidas urgentes, ni la supervivencia del municipio agregado estaría asegurada en el tiempo. La subsidiariedad es su único futuro y, con ello, una baja capacidad en cuanto a prestación de servicios.

La natalidad (-0,2%) es la variable cuya evolución mejor explicita la reducida capacidad de atracción humana de la llamada España vaciada¹⁶. Entre los factores explicativos del descenso de la natalidad figuran algunos generales: incorporación masiva de la mujer al trabajo, retraso en la edad del primer hijo/a o cambio de las estructuras familiares. 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.

Si a la natalidad se le añade el saldo migratorio, la situación se agrava. El municipio agregado no es atractivo para la población exterior. Emigraron en el trienio 287 personas, especialmente jóvenes en busca de oportunidades laborales. En clave laboral, lo recoge la evolución de la tasa de sustitución inmediata de la población activa, población 60-64 años respecto a la población de 15-19 años en porcentaje, con cifras del 40% en el período.

Dentro de los movimientos naturales de población (MNP), las tasas de natalidad y mortalidad son los indicadores más representativos, junto al crecimiento vegetativo y a los movimientos migratorios, medidas que permiten analizar el pasado reciente y la perspectiva territorial futura. El saldo vegetativo (nacidos < fallecidos) muestra la urgente necesidad de aplicar políticas eficaces en materia de población, facilitando el asentamiento empresarial junto a unos servicios básicos suficientes y accesibles, lo que lleva un tiempo hasta ver sus resultados en el territorio.

Tabla 2. Indicadores_Demográficos.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Edad_Media	51,8	51,5	51,1	+1,4%
% Pob_joven (<20 años)	11,1%	11,1%	11,0%	+0,9%
(Pob>64 / Pob<20) años	3,8	3,8	3,7	+3,5%
Tasa_Envejecimiento	32,4%	31,8%	31,2%	+3,8%
Saldo_Vegetativo	-195	-184	-174	-12,1%
Tasa_ΔVegetativo	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-15,2%
Tasa_natalidad (s / 1.000 hab)	79	89	94	-0,2%
Saldo_Migratorio	-76	27	-238	-68%
Tasa_Sustitución_Pob_Activa	38,5%	40,6%	40,6%	-5,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

La panorámica descrita no deja lugar al optimismo y no cabe perder tiempo, como muestra la negativa tasa de crecimiento vegetativo ($\text{saldo_vegetativo} / \text{población}$). El territorio fusionado presenta un sostenido descenso de población, traducido en una población envejecida y una general incapacidad de atracción humana. Por ello, urge buscar alternativas para mantener los SPL actuales, reestructurando la provisión del espacio analizado.

Acciones

Es crucial adoptar medidas ambiciosas en clave de población: una mayor dotación de servicios relacionados con la población mayor (tercera edad) y para atraer nuevas familias (servicios asistenciales, educativos y sanitarios). Aunque es en el ámbito económico y del empleo donde los esfuerzos deben aumentar: facilitar suelo industrial, reducir burocracia, asesoramiento eficaz y ayudas para la apertura de nuevos negocios, además de identificar la estructura administrativa más adecuada.

Es preciso un plan estratégico de dinamización espacial donde la integración municipal (o de servicios) tenga un papel trascendente, favoreciendo una gestión del territorio eficaz al aumentar la dotación de SPL y la concentración humana. Un municipio más poblado tiene derecho a más recursos y esa mayor población le permitirá una mayor capacidad de negociación en la provisión de servicios.

3.3 Estructura socioeconómica

Este punto estudia las características y la dimensión de la estructura socioeconómica del espacio investigado: mercado laboral y tejido empresarial (tabla 3). Se completa con la visión acerca del nivel de renta, de producción y la dependencia pensional (tabla 4).

Diagnóstico

La afiliación a la Seguridad Social es obligatoria y única en la vida laboral de la persona, siendo un dato trascendente. La ratio de afiliación muestra la proporción de sujetos afiliados respecto a la población potencial activa. La afiliación del municipio agregado es baja (<60%), muy habitual en zonas rurales, donde la mayoría de empresas son autónomos o microempresas y ello hace que apenas exista masa empresarial (tabla 3).

Lo anterior se agrava al analizar la contratación. Nuevos contratos entre filiación anual, cayendo 3 puntos en el trienio, y más considerando la tipología contractual (contratos fijos <12%). La tasa de desempleo del municipio agregado se sitúa por encima del 15% en 2018 y en la última década se movió entre el 14%-20%, alta para la media rural. El efecto amortiguador agrario es menor que el de zonas rurales más de interior.

Todo ello es el reflejo de una exigua estructura productiva en tamaño y desarrollo y una coyuntura sociolaboral falta de dinamismo y llena de trabajo precario, además de una reducida supervivencia empresarial por carencia de una demanda sostenida (mercado interno), afectando ello a la oferta laboral, demografía y consumo del territorio.

El número de empresas en 2018 era de 1.647 y, en cuanto a su tipología sectorial (tabla 3), el mayor porcentaje se dedica a los servicios. La falta de desarrollo industrial y la fuerte base rural del territorio de referencia, junto a su reducido tamaño, hacen

que el sector secundario sea el de menor peso y la mayoría de esa industria es agroindustrial. Además, aunque las empresas de servicios superan las 2/5 partes del total, su peso es inferior al esperado para una economía desarrollada; solo comercio minorista, transporte y hostelería destacan en empleo.

Por otra parte, como 1/3 de las empresas pertenecen al sector primario, es necesario identificar las fortalezas de este sector, clave para la economía de la zona y donde destacan la carne, las hortalizas y la patata, productos cuya capacidad exportadora a grandes mercados es baja. Es preciso empoderar aquellos productos agrarios que son fortaleza territorial.

La tabla 3 en la penúltima fila recoge la condición jurídica de las sociedades mercantiles: anónimas, limitadas y cooperativas del municipio agregado. Se observa que además de pocas (<15%) son pequeñas. La falta de un tejido empresarial relevante se aprecia en su forma jurídica, siendo la sociedad mercantil la que, por tamaño y capacidad comercial, más ventajas tiene para aprovechar las economías de escala; apenas representa el 14%.

Tabla 3. Estructura_Laboral_Tejido_Empresarial.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Ratio_Afiliación	57,3%	56,3%	53,9%	+6,2%
% (Contratos / Afiliación)	43,7%	47,1%	46,7%	-6,4%
% (Cont_Fijo / Cont_Temp)	11,8%	7,3%	11,0%	+34,2%
Tasa_Desempleo	15,4%	15,4%	16,4%	-5,9%
Empr_primaria	31,6%	31,2%	32,8%	-3,8%
Empr_industria	11,0%	11,2%	11,3%	-2,2%
Empr_construc	16,7%	17,1%	16,4%	+1,8%
Empr_servicios	40,7%	40,5%	39,5%	+3,1%
Forma jurídica (SA, SL, COOP)	14,2%	13,7%	13,7%	+4,0%
Empr_>9_asalariados	1,7%	1,5%	1,6%	+6,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Viendo la proporción de empresas según la plantilla, las empresas de Bergante tienen una alta endeblez estructural. Se aprecia un predominio de autónomos y microempresas, muestra de una baja profesionalización; las empresas con más de 9 asalariados no llegan al 2%. Existen muchas empresas, pero pocos puestos de trabajo. Se presenta un entorno rural, un mercado interno carente de demanda donde el empleo cualificado

es inapreciable y la actividad agroindustrial, junto a las pensiones, son el sostén económico principal.

Acciones

El contexto descrito se explica por cuestiones como la especialización primaria, la complejidad burocrática, ayudas públicas escasas, malas comunicaciones y falta de mercado interno. Todo ello hace que la población dependa de unos servicios muy vulnerables a la coyuntura del momento.

Ante esta situación, la sociedad mercantil juega 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 que se debe seguir. Para ello es necesaria una Administración ágil y tecnificada a nivel local. Una ventaja de la fusión es la posibilidad de contar con personal de superior capacitación (obligación normativa de contratar personal técnico para atender esa mayor población).

Un indicador básico de capacidad socioeconómica es la renta bruta disponible (RBD), ver tabla 4. La RBD de la actual comarca de Bergantiños en 2018 era de 12.355 euros, siendo la media del municipio a fusionar un 6,3% inferior. Los municipios seleccionados son los más rurales y con menor población de la comarca. Bergante aumentó su RBD un 6,5% respecto a 2014, que son 2,14 puntos por debajo de la media comarcal, muestra de una relación directa entre capacidad económica y población.

Un segundo indicador de capacidad económica es el producto obtenido por las unidades productivas residentes. El PIB per cápita de la comarca de Bergantiños en 2018 fue de 14.434 euros, tabla 4, siendo la media del municipio agregado un 13% menor. El PIB per cápita del municipio fusionado se sitúa 1.880 euros por debajo del comarcal en 2018. Entre los municipios de la comarca no incluidos en la selección efectuada está la capital comarcal, el núcleo más urbano; ello explica en parte que la RBD y el PIB del municipio agregado sean inferiores al dato comarcal, de media un 5% y un 11,7% menos.

La tabla 4 también recoge la dependencia pensionada. Según los datos, esta creció un punto en 5 años. A ello se une la información de la pensión media, que para el municipio agregado en 2018 fue de 746 euros. Si este dato se compara con Galicia y España, ese importe queda muy por debajo, un 11,6% y un 20,1% respectivamente.

La base productiva primaria y el reducido tamaño empresarial explican esta realidad. La estructura de rentas del sector primario por producto es muy baja, y el tamaño y la condición jurídica empresarial no propician la generación de economías de escala en la producción. El tamaño económico-laboral requiere de políticas de amplio espectro.

Tabla 4. RBD_PIB_Pensiones.

RBD	2018	2016	2014	Δ Var_18/14
Med_Bergante	11.572 €	11.245 €	10.865 €	+6,5 %
Total_Comarca	12.355 €	11.734 €	11.372 €	+8,6 %
PIB	2018	2016	2014	Δ Var_18/14
Med_Bergante	12.553 €	11.845 €	11.440 €	+9,7 %
Media_comarca	14.434 €	13.218 €	12.951 €	+11,5 %
Estru_Pensionada	2018	2017	2016	Δ Var_18/16
% pensionistas	34,0%	33,7%	33,0%	+2,9 %
Pensión_Media	746 €	721 €	712 €	+4,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

3.4 Estructura y prestación de los SPL

3.4.1 Sanidad y educación

Sanidad y educación son claves como factores de calidad de vida. Teniendo en cuenta que la proyección comarcal prevé un envejecimiento progresivo de la población y falta de nuevos infantes, es determinante el análisis de estos servicios.

Diagnóstico

La tabla 5 muestra la suma de médicos, enfermeros y ATS per cápita (cober_humana) y los habitantes por centro de salud (cober_física), ratios cuya evolución y valores pueden calificarse de óptimos. Ahora bien, las dos cifras esconden un problema, no una ventaja, y es que ambas son efecto de la caída de población (fallecidos > nacidos).

También se recoge la distribución del personal sanitario por especialidad: atención primaria, médicos, enfermería y especialidades básicas. Los datos muestran necesidades sin cubrir: matronas y solo dos pediatras. Y es que, sin atención a recién nacidos y población infantil, el resultado obvio es la ausencia de nueva población.

Atendiendo al hecho de que la población que más atención sanitaria precisa es la infantil y los mayores, la falta de especialistas revela un déficit sanitario, y la precariedad de la oferta sanitaria es sinónimo de despoblamiento en el ámbito rural. Pero también faltan recursos humanos en especialidades ligadas a dolencias de mayores; la asistencia social es una necesidad inmediata, como la fisioterapia, carentes en ambos casos.

El espacio analizado tiene 4 centros de salud y 29 recursos humanos en atención primaria, pero valorar el número no es tan relevante como la diversificación. Un efecto de la fusión es la ampliación del número de especialidades médicas por mayor necesidad

social. La fusión favorece la aproximación prestacional al municipio individualmente más dotado, facilitando ampliar personal y número de especialidades al crecer en población, efecto demanda social.

La tabla 5 recoge también el número de docentes en centros públicos y la cobertura alumno/docente: en 2018 había 232 docentes en 12 centros. Se observa cómo la ratio alumno/profesor desciende en 2018 a 5,7:1 alumnos. Al bajar el alumnado, cae la ratio alumno/docente, la cual, si se reduce demasiado, hará que el centro no sea sostenible.

El número de alumnos no es elevado, muestra de la baja natalidad observada. La fusión beneficiaría a este servicio en clave de distribución, dado que la integración hace que los 4 municipios sean un distrito único con más población y superficie, lo que permitirá conservar la oferta educativa, bachillerato y ciclos profesionales. Hoy el alumnado debe desplazarse a la capital comarcal para cualquier estudio postobligatorio. Además, la proyección demográfica vislumbra la desaparición de más centros. Por ello, trabajar con la cifra agregada de alumnos y alumnas facilita la sostenibilidad de medios y recursos.

Por otra parte, el número de alumnado por nivel educativo y por centros en 2018 deja dos datos preocupantes: la falta de cobertura de la matrícula primaria/infantil, situada en apenas un 40%, y la ratio de prolongación de estudios primarios dentro del espacio municipal agregado, secundaria/primaria, la cual es apenas de un 68%. La sostenibilidad del servicio educativo no está garantizada.

Tabla 5. Cobertura_Sanitaria_Educativa.

Sanidad	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cober_Humana	688	663	676	1,8%
Cober_Física	4608	4648	4728	-2,5%
Médicos	14	15	15	
ATS + Enfermería	12	12	12	
Pediatra	2	2	2	
Matrona	0	1	1	
Asistente social	0	0	0	
Fisioterapeuta	0	0	0	
Dotación_Docente	232	224	216	+6.0%
Tasa_Cober (alumno / docente)	5,7	6,0	5,9	-2,7%
Educación (2018)	Infantil	Primaria	Secundaria	Alumnos
Total_Alumnos	254	631	428	
Alumnos / centros	110	112	106	+3,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Hay que decir además que no existe oferta educativa para adultos, la educación especial es inexistente y no hay ciclos formativos superiores.

3.4.2 Servicios sociales y otras dotaciones

Los servicios sociales son las actuaciones y prestaciones orientadas a mejorar o conservar el bienestar del ciudadano mediante el suministro de información, atención y apoyo a personas y colectivos vulnerables o dependientes¹⁷.

Diagnóstico

El número de centros de asistencia social es de 16, y cubren todo el territorio. Sin embargo, yendo al detalle del personal con que cuentan, especialmente respecto a la población mayor, es insuficiente. Una preocupación es la cobertura de plazas de mayores en residencias (una residencia), siendo la ratio de población >64 años/plazas residencia de 1.178:1 en 2018. La fusión justificaría ampliar el número de plazas o impulsar la creación de una nueva residencia. Además de mejorar la dotación asistencial, sería fuente de empleo y actividad socioeconómica¹⁸.

Una cuestión trascendente al hablar de los servicios colectivos en territorios con alta dispersión poblacional es el transporte; la tabla 6 recoge las paradas del transporte regular. La fusión permitiría una gestión integral del servicio con una mayor capacidad de negociación desde una superior demanda¹⁹, pudiendo negociar rutas, frecuencias y precios. En este punto, la fusión del transporte regular y escolar debe ser considerada en clave de eficiencia.

La tabla 6 incluye la cobertura de los servicios farmacéutico y financiero. En cuanto al primero, hay 9 farmacias. La fusión deja en 2018 una ratio de 1:2050 habitantes, por lo que, considerando la ratio media habitual farmacias/población de ámbitos semiurbanos (1:2500), la conclusión es que no se deben eliminar farmacias.

En cuanto a la asistencia financiera, hay 10 oficinas en total. La fusión deja una media de 1,8 oficinas por cada 1.000 habitantes. Este bajo alcance conlleva el riesgo de más cierres por falta de rentabilidad. La fusión justificaría mantener una oficina en el núcleo urbano y prestar el servicio mediante transporte itinerante al resto de la población por días.

Tabla 6. Cobertura_Servicio_Comunes.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cober_Trans (paradas)	23	24	25	-8,0%
Cober_Farma (s / 1.000 hab)	2,0	2,16	2,1	-2,5%
Cober_Finan (s / 1.000 hab)	1,2	1,3	1,4	-14,3%
Correos	3	3	4	-25,0%
Juzgado Paz	4	4	4	
Guardia Civil	4	4	4	
Parque Bomberos	1	1	1	
OAC	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Respecto a otros servicios comunes, se cuenta con un parque de bomberos, y ampliar el territorio justifica no solo la presencia del servicio, sino también aumentar su dotación. No hay oficina agraria comarcal (OAC), a pesar de ser un territorio con una gran base agraria. El servicio de Guardia Civil exige saber la dotación humana/municipal.

De la muestra dotacional se extraen dos conclusiones: que la fusión es capaz de impulsar el aumento dotacional en los servicios donde el peso de la demanda humana es mayor y que, si no se optimiza a corto plazo la estructura administrativa, la pérdida de servicios colectivos es inevitable (asistenciales, educativos, financieros y transporte).

3.5 Estudio financiero-presupuestario

Este punto muestra la estructura financiera y la capacidad de gestión del municipio agregado a partir del presupuesto municipal aprobado (en algún caso prorrogado) del trienio 2017-2019. La tabla 7 recoge la radiografía del presupuesto agregado a través de los ingresos y gastos económicos del municipio creado. No se trata del presupuesto consolidado de los municipios individuales, sino la suma agregada sin netear aquellas cuentas que recogen acuerdos o prestación compartida entre los actuales ayuntamientos.

Diagnóstico

El presupuesto presenta las características propias de un ayuntamiento de reducido tamaño y reducida base socioeconómica, con predominio de la actividad corriente y gran dependencia vía transferencias. La exclusividad de la actividad corriente es máxima en los ingresos, media un 88,5%, creciendo 4,8 puntos; el gasto corriente es de media un 81,7%, y creció 5 puntos. La dependencia media por transferencia es del 46,7%, la mitad de sus recursos proceden de otras administraciones y falta autonomía política.

La financiación se supedita a las transferencias corrientes, 2/5 partes en 2019, hecho que evidencia la falta de población y de base económica. En 2017 la diferencia entre transferencias corrientes recibidas e imposición directa era de 6,25 puntos a favor de las primeras; en 2019 se duplica 12,4 puntos, y la financiación por cuenta de capital cae 4,3 puntos, aumentando la dificultad para atender nueva inversión, lo que da lugar a una subordinación político-financiera y capacidad solo para atender el quehacer diario.

Tabla 7. Presupuesto económico en % ingresos vs. gastos Bergante 2017-2019.

CAPÍTULOS INGRESOS	2019	2018	2017
Imp_Directos	27,5	30,5	30,3
Imp_Indirectos	6,1	1,2	1,9
Tasas-Otros_Ingresos	16,2	15,4	15,1
Transf_Corrientes	39,9	37,4	36,5
Ingr_Patrimoniales	1,8	2,7	2,9
Ingr_Corriente	91,5	87,2	86,7
Ingr_Capital	6,7	8,5	11,0
Ingr_Financiero	1,8	4,3	2,3
	16.959 M€	16.875 M€	16.795 M€
CAPÍTULOS GASTOS	2019	2018	2017
Gast_Personal	35,5	32,3	34,1
Compras_Corriente	46,7	42,5	42,5
Pago_Intereses	0,3	1,4	1,3
Transf_Corrientes	3,1	2,6	2,7
Excedente_Explotación	0,1		
Gasto_Corriente	85,7	78,8	80,6
Gasto_Capital	13,1	15,0	12,7
Gasto_Financiero	1,2	6,2	6,7
	15.909 M€	16.417 M€	15.599 M€

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

La estructura de gasto refleja una gran rigidez presupuestaria; gastos de personal más compras corrientes alcanzan un máximo del 82 % en 2019. Este gasto funcional creció en el trienio 5,6 puntos, impidiendo abordar nuevas iniciativas de desarrollo.

Es necesario destacar el esfuerzo realizado para eliminar la dependencia crediticia, amortizando intereses de deuda por más de 200.000 euros y reduciendo la contratación de nueva deuda un 163 % de 2018 a 2019, aunque un aspecto negativo es la evolución del saldo neto de capital (GK-IK), que aumentó, siendo financiado con transferencias

corrientes. La fusión permitiría acceder a nuevas fuentes financieras, liberando presupuesto en aras de una mayor atención social y gestión propia.

Tras describir la estructura presupuestaria prevista, se obtuvieron los indicadores financieros y de gestión básicos del municipio agregado, en el trienio 2017-2019, analizando dos aspectos: funcionamiento y financiación.

El funcionamiento aborda la eficiencia en la gestión. La tabla 8 recoge las ratios de gestión financiera más comunes para identificar su racionalidad²⁰, es decir, si el gasto no financiero es coherente con su tamaño y capacidad económica.

El primer hecho reseñable es la incapacidad para atender el quehacer diario con recursos propios. El déficit de explotación supera los 4 millones de euros todos los años, creciendo un 15,5% en el trienio, con una T_Expl. media del -25,6%; las transferencias corrientes sostienen la gestión municipal. Ello es todavía más evidente con la tasa de ahorro (T_AB), la cual mide el ahorro en la gestión corriente (IC-GC/IT), situada por encima del 10% en el trienio; las transferencias corrientes financian el gasto de capital.

El análisis de las fuentes de financiación estudia la autonomía funcional y política. Destaca por su dualidad, pues dos fuentes financieras cubren las necesidades públicas: ingreso fiscal entre el 49% y el 47% y transferencias entre el 45% y el 47%. La autonomía política y de gestión es por tanto limitada, hecho reforzado por la ratio de autonomía funcional (GNF/ing_propios), de media por encima del 175% en el municipio resultante. La fusión facilita la aproximación financiera al municipio menos dependiente.

Tabla 8. Gestión y Capacidad Financiera Bergante 2017-2019.

	2019	2018	2017
Sald_Expl	-4.630.425 €	-4.332.516 €	-4.006.715 €
Tasa_Expl	-27,3%	-25,7%	-23,9%
T_AB	11,1%	10,6%	11,8%
SNK	-947.143 €	-1.032.468 €	-124.903 €
Rig_Presup (RP)	82,2%	74,9%	76,6%
Ing_Fiscal	49,8%	47,2%	47,3%
Ing_Ext.	46,7%	45,8%	47,6%
GNF / I. Prop.	179,8%	183,0%	172,8%
GK/IF	678,2%	336,6%	514,6%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, presupuestos y liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

Destaca la necesidad de mantener la atención financiera. En 2019 la financiación del gasto de capital con nueva deuda se duplicó, pasando del 336,6% al 678,2%. En

cuanto a la posición redistributiva, la subsidiariedad es su signo; la redistribución ordinaria es de 15,6 puntos de media, recibe quince veces más de lo que da.

Del análisis realizado se deriva la necesidad de conocer la capacidad financiera y patrimonial del municipio y si existen servicios comunes donde la gestión municipal se pueda ampliar.

4 CONCLUSIONES

La hipótesis planteada sobre la necesidad y viabilidad de la fusión de cuatro municipios rurales en un único ente local se analizó y puso en relación con aquellos aspectos estructurales clave del medio investigado: geodemografía, socioeconomía, dotación de servicios y capacidad financiera, un diagnóstico territorial cuyo objeto es mostrar y explicar si la fusión mejoraría los SPL prestados o los haría más accesibles al ciudadano.

Los requisitos básicos exigidos por la Ley 27/2013 para la fusión se cumplen: municipios limítrofes, misma provincia, asentamiento y tamaño homogéneos.

Además, y como es común en municipios rurales y de tamaño reducido, la cuestión demográfica provoca dependencia tanto financiera como funcional. La población envejece por el escaso atractivo laboral que tienen los jóvenes y una alta esperanza de vida. La edad media crece hasta los 52 años en 2019 ($\Delta 4,5$ meses/año), a lo que se une la pérdida poblacional de 471 hab. en el trienio.

El saldo vegetativo es negativo (-1,1%), reflejo de una baja natalidad. En 2019 solo nacieron 79 niños (-16% en tres años) y la población joven emigra año tras año en busca de oportunidades. La población joven es un 11% y la ratio $pob_{>64_años}/pob_joven$ creció un 3,8%, y la tasa de sustitución de la población activa es del 38,5% en 2018, cayendo 5 puntos en el trienio; la sostenibilidad vital no es posible.

La radiografía revelada exige instrumentar medidas que fomenten la natalidad y el asentamiento poblacional y así garantizar el estado de bienestar en clave de accesibilidad a los SPL. Ante ello, la fusión cabe verla como una oportunidad por el efecto demanda conjunta y urbanidad que facilita, el asentamiento poblacional y la mejora dotacional de SPL. Además, según la Ley 27/2013, el tamaño poblacional facilita el acceso a nuevas fuentes financieras, mejorando la dotación en forma, tiempo y precio. La reforma de la estructura administrativa es una oportunidad en clave de sostenibilidad e impedimento a perder más SPL.

En clave empresarial, apenas el 14,2% de las empresas son mercantiles, predominan los autónomos en la actividad primaria y microempresas dedicadas al comercio básico y servicios domésticos, y un tercio de las empresas son agroalimentarias. Se manifiesta así una falta de demanda laboral que atraiga nuevos negocios u oportunidades. Muestra de ello es su baja afiliación (57,3%). La ratio $contratos/afiliación$ para el conjunto del territorio es inferior al 44%. Demografía y socioeconomía se unen, reclamando acciones estructurales de estímulo institucional y económico.

En perspectiva institucional, el municipio agregado debe ser un referente en ciertos productos autóctonos, cuya comercialización debe ser impulsada mediante una marca territorial común. En esta línea, la fusión daría solidez al proyecto, trascendiendo más allá de la frontera municipal. En el ámbito socioeconómico, habría que llevar a cabo políticas de empleo que permitiesen instalar más empresas mediante ayudas, asesoramiento eficaz, facilitación de suelo y extender la red de servicios relativos al hábitat residencial.

Al tratar dos servicios clave como sanidad y educación, la alta mortalidad y la falta de jóvenes hace que las ratios sanidad/población y educación/población sean buenas. Pero también esa falta de demanda pone en riesgo el mantenimiento del servicio; la fusión es una protección al respecto. En sanidad faltan especialidades médicas y en educación no existe oferta técnica ni formación para adultos, aspecto que la fusión permitiría.

Una carencia observada es la falta de plazas de mayores en residencias. La fusión daría empaque para una oportunidad de negocio, una residencia de mayores, servicio que no solo adecua el bienestar del mayor, sino que también crea empleo especializado y movimiento socioeconómico. Las economías de escala por tamaño deben valorarse; la cobertura financiera y el transporte mediante línea regular son un ejemplo.

El análisis presupuestario refuerza aspectos ya reseñados, como la exigua base económica en clave impositiva, circunstancia relacionada con la baja afiliación o la dependencia pensional. La autonomía funcional es mínima, el 46 % del ingreso responde a la voluntad y relación con administraciones superiores.

El estudio y radiografía de la estructura socioeconómica, poblacional y financiera permite concluir que la hipotética fusión sería adecuada para garantizar la prestación de los servicios públicos locales básicos (SPLB) y aquellos de necesidad común. Y es que, pese a ser un territorio próximo a núcleos urbanos, su caracterización lo identifica con esa España vacía, rural y de interior:

- Descenso poblacional, envejecimiento y escasez de jóvenes.
- Asentamiento disperso, que complica y encarece el suministro de los SPLB.
- Base económica primaria y servicios reducidos por falta de núcleo urbano.
- Subsidiariedad financiera y escasa oferta de servicios municipales.

Además, la similar estructura de todo el territorio facilita el equilibrio dotacional al mejorar la identificación de las necesidades comunes más urgentes derivadas de una mayor demanda de servicios. El nuevo municipio supone una redistribución financiera y competencial, debiendo este recibir los recursos para atender las nuevas funciones.

El mayor tamaño debería atraer negocios y personas y, con ello, nuevos servicios ante esa mayor presión ciudadana. Además, el nuevo municipio tendría como instrumento para mejorar la calidad y eficiencia de sus SPL una mayor capacidad de negociación ante terceros. El nuevo consistorio no sería la simple agregación de 4 municipios, sería un ente público superior, con más oportunidades en todos los ámbitos.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, C. y Gómez, J. 2016. «Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la administración pública», en *Methados, Revista de Ciencias Sociales*, 4(2): 274-290. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.124>.
- Cubillos, M., Méndez, A. y Rojas, E.M.^a 2009. «Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestión», en *Cartillas de Administración Pública*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- De Diego, A. 2014. «La fusión de Ayuntamientos, con especial referencia a Galicia», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 121-152.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. y Salcines, J.V. 2014. «La reforma de la Administración local en España: una alternativa financiera a la crisis», en *Revista Galega de Administración Pública*, 48: 311-338.
- 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», en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 29: 15-42. Disponible en: <http://dehesa.unex.es/handle/10662/6763>.
- Durán, F.J. 2016. «La fusión coactiva de municipios en España», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 57: 44-51.
- Elizalde, B. 2020. «La diversidad familiar ante el reto de los cuidados», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres EsF*, 36: 34-38.
- Faus, M.^aC. 2011. «Consideraciones sobre la sostenibilidad demográfica territorial y el desarrollo rural», en *Geographicalia*, 59-60: 339-345.
- Fernández, J.A. 2020. «Demografía: cambios en el modelo reproductivo», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres 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», en *Ager, Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 6: 101-128.
- Galera, A. 2019. «Razones para una reforma federal del modelo territorial», en *Revista Administración & Ciudadanía*, 14(1): 29-39.
- López, J. 2018. «Formas de convivencia de las personas mayores», en *Revista española de Investigaciones Sociológicas. CIS*, 161: 23-40. <https://doi.org/10.54777/cis/reis.131.23>.
- Míguez, L. 2014. «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 185-220.
- Ortigosa, R. y Rodríguez, S. 2012. «Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas», en *Revista española de Control Externo*, 14(40): 11-46.

Pérez, M.ªJ. 2017. «Análisis estadístico del envejecimiento en España. Principales indicadores demográficos del período 1975-2016», en *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 47: 167-190. <https://doi.org/10.11144/javeriana.ris47.aeee>.

Suárez, V.A. 2012. «La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación», en *Auditoría Pública, revista de los órganos autonómicos de control externo. ASOCEX*, 57: 111-118. Disponible en: www.auditoriapublica.com.

NOTAS

- 1 De Diego, 2014; Durán, 2016.
- 2 De Diego, 2014.
- 3 Faus, 2011.
- 4 Ferrás *et al.*, 2007.
- 5 De Diego, 2014.
- 6 López, 2018; Fernández, 2020.
- 7 Faus, 2011; Elizalde, 2020.
- 8 De Diego, 2014; Del Campo *et al.*, 2017.
- 9 Suárez, 2012; Míguez, 2014; Pérez, 2017.
- 10 Míguez, 2014; Durán, 2016; Galera, 2019.
- 11 Míguez, 2014; Del Campo *et al.*, 2014.
- 12 Alfaro y Gómez, 2016.
- 13 Cubillos *et al.*, 2009.
- 14 Pérez, 2017; Fernández, 2020.
- 15 Faus, 2011; Elizalde, 2020.
- 16 Fernández, 2020.
- 17 Elizalde, 2020.
- 18 López, 2018.
- 19 Alfaro y Gómez, 2016.
- 20 Ortigosa y Rodríguez, 2012.