

A fusión de concellos, con  
especial referencia a Galicia

## La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia

The merger of municipalities,  
with special reference to Galicia

47  
Regap

ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ

Secretario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional  
Secretario do Concello de Avión - Ourense (Galicia, España)  
diegogomez@avogacia.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Resumo:** *Falar de fusión de concellos pode e debe facerse desde dous puntos de vista. Por un lado a parte teórica, referida á regulación legal tras a nova redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, reguladora das bases do réxime local coas modificacións introducidas pola Lei 27/2013, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, e aproveitando o feito o ano pasado na única fusión real dos últimos 46 anos en Galicia como foi a de Oza dos Ríos e Cesuras. E por outro lado, desde un punto de vista práctico, aínda que é verdade que máis hipotético que real, no que trato de aplicar a miña proposta xeral a Galicia mediante a formación duns ámbitos territoriais de prestación de servizos públicos, como punto de partida para ir cara a unha fusión que dei en chamar “non traumática” de Concellos.*

**Palabras clave:** *concello, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostibilidade, planta local, ámbito territorial, servizo público.*

**Resumen:** *Hablar de fusión de Ayuntamientos puede y debe hacerse desde dos puntos de vista. Por un lado la parte teórica, referida a la regulación legal tras la nueva redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local con las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y aprovechando lo hecho el año pasado en la única fusión real de los últimos 46 años en Galicia como fue la de Oza dos Ríos y Cesuras. Y por otro lado desde un punto de vista práctico, aunque es verdad que más hipotético que real, en el que trato de aplicar mi propuesta general a Galicia mediante la formación de unos ámbitos territoriales de prestación de servicios públicos, como punto de partida para ir hacia una fusión que he dado en llamar “no traumática” de Ayuntamientos.*

**Palabras clave:** *ayuntamiento, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostenibilidad, planta local, ámbito territorial, servicio público.*

**Abstract:** *Talking about municipal merger can and should be address from two perspectives. On the theoretical side, based on the legal regulation after new wording of Article 13 of Law 7/1985 Regulating Local System as amended by Law 27/2013, about Rationalization and Sustainability of Local Government and taking Oza dos Rios as Cesuras as*

*an example of the only real municipal merger carried out in Galicia in the past 46 years. On the other hand from a practical point of view, although more hypothetical than real, I try to apply my general proposal to Galicia based on the establishment of territorial areas for the provision of public services that will serve as the starting point for a merger what we have called "Non traumatic" for municipalities.*

**Key words:** *municipality, local councils, city councils, merger, local government, local authority, rationalization, sustainability, territorial scope, public service.*

**Índice:** *1 A fusión de Concellos na Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. 1.1 Antecedentes. 1.2 A nova regulación das fusións. 1.3 Expediente de fusión de Concellos. 1.4 Novidades. 1.4.1 O Convenio de Fusión. 1.4.2 O Órgano de Goberno do novo Municipio. 1.4.3 Nova maioría para a aprobación das fusións. 1.4.4 A fusión como sanción por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria. 1.5 Breve comparativa con Europa. 1.5.1 Reestruturacións feitas en Europa. 1.5.2 O caso español. 1.6 Reflexión final sobre a fusión de Concellos. 2 Especial referencia a Galicia. 2.1 Galicia, modelo de Concellos fusionados. 2.2 A fusión de Concellos en Galicia. 2.2.1 Introducción. 2.2.2 A proposta do Goberno. 2.2.3 A miña proposta de fusión de Concellos. 2.2.4 Marco legal. 2.2.5 Os ámbitos territoriais para a prestación de servizos en Galicia. 2.2.6 Reaccións aos procesos de fusión de Concellos. 3 Bibliografía.*

## 1 A fusión de Concellos na Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local

Antes de entrar no estudo de calquera proposta sobre fusión de Concellos é necesario coñecer que normativa as regula e que concepción ten delas a lexislación aplicable. De aí que sexa necesario estudar a nova regulación dada tras a redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, Reguladora das Bases do Réxime Local introducida pola Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local e poñer todo iso en relación coas demais normas directamente aplicables.

Vivimos nun país salpicado de pequenos, nalgúns casos diminutos, Concellos, que son absolutamente incapaces, na súa maior parte, de facer fronte aos servizos básicos que demanda a poboación, e moito menos aos retos de futuro. Ante isto a nova Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local decántase por manter o actual sistema de fusións voluntarias, con algúns cambios normativos, e introducindo medidas incentivadoras.

### 1.1 Antecedentes

Ata a aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local a nosa lexislación viviu de costas á fusión de Concellos. Mentres os nosos socios europeos acometían a súa reestruturación do sistema local fusionando gran parte dos seus municipios, en España, durante o proceso constituínte, ninguén se lembrou dos Concellos ao regular a nova organización territorial do Estado. E isto veu sucedendo ata os nosos días, pois nin sequera contamos aínda cunha auténtica lexislación sobre financiamento local, non se están tendo en conta nos plans de liquidez, concebidos unicamente para as Comunidades Autónomas (a excepción dos plans de pagamento a provedores) e a lexislación recentemente aprobada pasa por manter a súa estrutura decimonónica.

E é que os números españois son impresionantes: segundo o Rexistro de Entidades Locais do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, a día de hoxe existen un total de 8.119 municipios dos que tan só 145 contan con máis de 50.000 habitantes, é dicir esca-

samente un 1,78% do total, mentres que 4.873, o que supón nada menos que o 60%, ten menos de 1.000 habitantes, dos cales 3.787 non chegan a 500 habitantes e destes 1.040 nin sequera a 100. Ao que hai que sumar 3.721 entidades de ámbito territorial inferior ao municipio, 1.024 mancomunidades, 3 entes metropolitanos, 81 comarcas, 38 provincias de réxime común e 3 de réxime foral, así como 11 illas con 4 Consellos Insulares e 7 Cabidos, 1.194 organismos autónomos, 58 entidades públicas empresariais, 1.505 sociedades mercantís, ademais de consorcios, agrupacións, etc., etc. É dicir, estamos ante unha situación absolutamente insostible, sobre todo se temos en conta que o Consello de Europa, no seu estudo elaborado sobre o volume mínimo de poboación dun municipio para que as súas prestacións non sexan gravosas para os seus residentes e para que acaden un nivel óptimo de calidade, considera, en resumo, que:

- A partir de 10.400 habitantes as finanzas municipais poderían estar saneadas. Pois ben, en España só habería 738 Concellos por enriba desa poboación, é dicir, unicamente o 9% dos municipios españois responderían a esa premisa comunitaria. Quizais sexa esta unha das claves, entre outras, da actual situación económica na que se atopan as nosas corporacións locais?, pois 6.825 delas, o 84% do total, nin sequera chegan á metade desa cifra, e delas case 5.000 non chegan nin ao 10% dese umbral poboacional. E aínda así o exercicio de 2013 pechouse, en cifras do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, cunha desviación do obxectivo de déficit en positivo xa que os Concellos tiñan marcado o equilibrio orzamentario e acabaron cun superávit do 0,41%, mentres que as Comunidades Autónomas se desviaron en negativo acadando o 1,54 sobre o 1,30 previsto e o Estado case triplicou esa desviación negativa, xa que supuxo o 4,33 sobre o 3,80 previsto. E non foi casual, xa que ata o primeiro semestre de 2014 o déficit do conxunto dos tres niveis de Administración Pública existentes en España, que ascendía ao 98,9% do PIB, supoñía que o 86,4% correspondía á Administración Central do Estado, o 22,3% ás Comunidades Autónomas e tan só o 4,1% á Administración Local, segundo os datos sobre déficit excesivo facilitados polo Banco de España.
- A partir de 11.600 veciños podería haber unha correcta planificación urbana. Isto lévanos a unha conclusión similar á premisa anterior, pois menos do 8% do total dos Concellos españois cumpren ou superan ese mínimo, de aí que teñamos tamén un déficit en canto á aprobación de plans de urbanismo que regulen o desenvolvemento dos distintos núcleos de poboación, en ocasións absolutamente desordenado por cuestións de proximidade a cidades, grandes núcleos ou lugares estratéxicos, supoñendo con iso, tamén unha falta de recadación municipal por este concepto.
- A partir de 8.200 residentes poderían estar garantidos os servizos sociais. Pois ben, este límite mínimo non o alcanzan 7.241 dos 8.119 Concellos que hai en España, é dicir, máis do 89%, e con estes mimbres queremos ter un Estado do benestar?, pois non podemos esquecer que o 84% dos municipios españois nin sequera chega aos 5.000 habitantes. Aínda que unha vez aprobada a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, en España os servizos sociais a que se refire o Consello de Europa deixan de estar no ámbito dos Concellos pasando a ser de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas a partir da data límite do 31 de decembro de 2015, o cal, ante a situación económica e financeira en que se atopan, a imposibilidade de seguir acumulando déficit e incumprindo o obxectivo marcado e o aprazamento

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

sine die do seu novo modelo de financiamento pode facer que asistamos a partir desa data a un panorama pouco esperanzador neste campo dos servizos sociais.

A Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local, ata agora, só lle adicaba á fusión de Concellos un escueto apartado 3 do artigo 13, referido á posibilidade de que o Estado, atendendo a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais, puidese establecer medidas tendentes a fomentar a fusión de municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos públicos locais, así como a referencia en canto a competencias e quórum para adopción dos acordos dos artigos 22, 47 e 123.

Con algo máis de detalle que a Lei regulábase a fusión de Concellos no Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, e no Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril, pero sempre referida a casos de necesidade ou conveniencia económica, administrativa ou de capacidade de xestión de asuntos públicos locais, debendo cumprirse algún dos seguintes requisitos:

- Que os Concellos a fusionarse carecesen de recursos suficientes para atender separadamente os servizos mínimos esixidos pola Lei.
- Que como consecuencia do desenvolvemento urbanístico se confundisen os seus núcleos urbanos.
- Que existisen notorios motivos de necesidade ou conveniencia económica ou administrativa. Na práctica este último aspecto permitiría ampliar o número de posibilidades, sempre que quedasen convenientemente acreditadas no expediente de tramitación.

## 1.2 A nova regulación das fusións

A regulación introducida pola Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, acaba con eses supostos establecendo que os municipios limítrofes dentro da mesma provincia e con independencia da súa poboación poderán acordar a súa fusión mediante convenio coa única limitación de que o resultante non poderá segregarse ata transcorridos dez anos. É dicir, xa non se establece condición previa ningunha para que dous ou máis Concellos poidan fusionarse entre si, agás que sexan limítrofes e pertencen á mesma provincia e ademais, fronte ao laconismo anterior, agora a nova regulación recolle unha serie de medidas encamiñadas a fomentar esa fusión entre Concellos. Así ao municipio resultante seralle de aplicación o seguinte:

- a. O coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acordo coa distribución da participación do municipio nos tributos do Estado, regulada no artigo 124.1 do Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 2/2004, de 5 de marzo, incrementarase en 0,10.
- b. O esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria que lle corresponda en ningún caso poderá ser inferior ao máis elevado dos valores previos que tivesen cada municipio por separado antes da fusión, de acordo co mesmo artigo 124.1 da Lei de Facendas Locais.

- c. O seu financiamento mínimo será a suma dos financiamentos mínimos que tivese cada municipio por separado antes da fusión.
- d. Da aplicación das regras contidas nas letras anteriores non poderá derivarse, para cada exercicio, un importe total superior ao que resulte do disposto no artigo 123 do citado texto refundido da lei Reguladora das Facendas Locais.
- e. Sumaranse os importes das compensacións que, por separado, corresponden aos municipios que se fusionen e que se derivan da reforma do Imposto sobre Actividades Económicas actualizadas nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2004, así como a compensación adicional, regulada na disposición adicional segunda da Lei 22/2005, de 18 de novembro, pola que se incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas comunitarias, actualizada nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2006.
- f. Queda dispensado de prestar novos servizos mínimos dos previstos no artigo 26 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, que lle corresponda por razón do seu aumento poboacional. Ao cal, permítaseme o comentario, non lle vexo sentido ningún. Por unha parte porque non hai límite temporal, que parecería o lóxico, é dicir, está claro que ao novo Concello resultante da fusión non se lle pode pedir que desde o minuto un preste os servizos a que ten obriga polo novo número de habitantes, pero que non os preste nunca non ten sentido ningún, porque entón, para que a fusión?
- g. Durante, polo menos, os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión terá preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios uo outros instrumentos baseados na concorrencia. Este prazo poderá prorrogarse pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

O problema que xorde coa regulación establecida sobre fusións é o carácter voluntario das mesmas. Isto non é novidoso, é precisamente o sistema que había vixente en España ata agora, pois ningunha lexislación, nin central nin autonómica, recolleu as fusións obrigatorias, e o fracaso desta medida queda patente no desenvolvemento do noso municipalismo moderno que mesmo fixo que a partir da restauración democrática dos Concellos estes aumenten en lugar de diminuír. De feito seguiron producíndose segregacións cuxos expedientes se iniciaran antes da aprobación da Lei de Racionalización e Sostenedibilidade, asistindo á creación de novos Concellos, mesmo con menos de 1.000 habitantes. Introdúcese, porén, unha diferenza co sistema vixente ata agora que son os incentivos á fusión que quedan reflectidos anteriormente, e que tampouco é algo novidoso no dereito comparado. Así un sistema de fusións voluntarias e incentivadas xa o puxo en marcha Francia en 1971 para intentar reducir os seus máis de 36.000 entes locais, o cal foi un auténtico fracaso do que quizais deberíamos aprender. En calquera caso esta non foi a primeira opción do Goberno, pois inicialmente tiña previstas as fusións ordenadas e obrigatorias dos pequenos Concellos, pero foron as protestas desde as Alcaldías, as presións desde as Federacións de Municipios e o rexeitamento absoluto doutros grupos políticos, fundamentalmente do principal partido da oposición, os que fixeron que este asunto desaparecese dos sucesivos borradores do proxecto de Lei. Mesmo o que foi sometido a informe do Consello de Estado non contiña ningunha regulación específica sobre as fusións de Concellos, que non aparecen, coa re-

regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

dacción actual, ata o texto aprobado polo Consello de Ministros e remitido definitivamente ao Congreso dos Deputados para a súa tramitación, tendo acabado finalmente en Lei.

### 1.3 O expediente de fusión de Concellos

Non existe unha guía a seguir en materia da tramitación dun expediente de fusión de Concellos. Porén, e sen prexuízo dos requisitos específicos que puidese establecer cada Comunidade Autónoma en base á súa competencia lexislativa ao respecto, seguindo o disposto no Art. 9 do Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril, así como nos arts. 10, 12 e 13 do Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, todo iso en concordancia co disposto no art. 13 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local coa nova redacción introducida pola Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, podemos establecer o seguinte esquema básico do expediente de fusión de Concellos:

- O expediente iníciase por acordo dos respectivos Concellos mediante a aprobación do convenio de fusión por maioría simple de cada un dos plenos dos municipios a fusionar, co contido que logo se dirá.
- Os acordos de aprobación dese convenio de fusión someteranse a información pública por prazo non inferior a trinta días.
- Rematado o período de información pública, os Concellos adoptarán novo acordo, coa mesma maioría que no acordo de iniciación, no que se resolverá sobre a procedencia da alteración e, no seu caso, sobre as reclamacións presentadas.
- Se os acordos fosen favorables á fusión elevarase o expediente ao órgano competente da Comunidade Autónoma que, co seu informe, remitirao para ditame ao Consello de Estado ou ao órgano consultivo superior do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma, se existise, así como se solicitará informe da Administración que exerza a tutela financeira. Simultaneamente á petición dese ditame darase coñecemento á Administración Xeral do Estado das características e datos principais do expediente sometido ao devandito ditame.
- En todos os expedientes sobre fusión de Concellos a resolución definitiva farase mediante Decreto aprobado polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma correspondente, que en ningún caso poderá supoñer a alteración dos límites provinciais.
- As resolucións definitivas publicaranse no Boletín Oficial do Estado e nos Boletíns Oficiais da Comunidade Autónoma e da provincia respectiva.
- Unha vez executada a resolución, deberá darse traslado á Administración do Estado, aos efectos do Rexistro Estatal de Entidades locais. Pola súa parte, a Dirección Xeral de Administración Local dará coñecemento ao Rexistro Central de Cartografía das inscricións de novas Entidades locais, da cancelación de inscrición por supresión de Entidades locais, así como das modificacións rexistras que sexan consecuencia da alteración de termos municipais unha vez practicadas no devandito Rexistro de Entidades Locais.

Unha vez rematado o proceso de fusión, a Deputación provincial correspondente, en colaboración coa Comunidade Autónoma respectiva, coordinará e supervisará a integración dos servizos resultantes de tal proceso.

## 1.4 Novidades

### 1.4.1 O Convenio de Fusión

Unha das novidades que introduce a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, é a figura do chamado «*convenio de fusión*», que porén non se regula expresamente en ningún artigo. Por iso, da lectura da nova redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, en concordancia co artigo 14 do Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, derivase que, fundamentalmente e entre outras cuestións, debería conter as seguintes:

- O nome do novo municipio e a capitalidade do mesmo.
- O plano dos termos municipais que van a fusionarse, con sinalamento, no seu caso, dos novos límites ou liña divisoria do novo municipio. Para iso deberá solicitarse do Instituto Xeográfico Nacional certificación da información contida no Rexistro Central de Cartografía relativa ás liñas límite xurisdiccionais que constitúan o perímetro dos municipios a fusionar.
- Documento no que se fagan constar, no seu caso, os distintos tratamentos urbanísticos segundo os plans vixentes nos ata agora Concellos separados, fórmulas de coordinación dos distintos instrumentos, posibilidades de integración e coordinación das distintas normativas, propostas de solución transitoria e compromiso de elaboración dunhas normas urbanísticas propias do novo municipio.
- Estipulacións xurídicas e económicas que se propoñen, entre as que deberán figurar as fórmulas de administración de bens e xestión de servizos. Deberá incluír unha memoria coas distintas formas de xestión vixentes ata a data, duración pendente dos respectivos contratos, convenios, concesións, etc. e fórmulas ou propostas de inclusión ou modificación deses instrumentos ou, no seu caso, de coordinación entre as distintas figuras que han de convivir ata a extinción da súa vixencia.
- As medidas de redimensionamento dos Concellos fusionados para a adecuación das súas estruturas organizativas, inmobiliarias, de persoal e de recursos resultantes da nova situación.
- O funcionamento, no seu caso, de todos ou algúns dos municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sen personalidade xurídica, para o que haberá de acreditarse que esta opción resulta a máis eficiente de acordo cos principios previstos na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

- A forma de liquidar as débedas ou créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, e para o caso de que un ou varios estivesen en situación de déficit, debería establecerse a integración das obrigas, bens e dereitos patrimoniais que se consideren liquidables nun fondo sen personalidade xurídica e con contabilidade separada, así como a designación dun liquidador ao que lle correspondería a liquidación do mesmo, o que se levaría a cabo durante os cinco anos seguintes desde a adopción do convenio de fusión sen prexuízo dos posibles dereitos que poidan corresponder aos acredores.
- Documentación sobre a solvencia do novo Concello. Deberá incorporarse ao expediente unha memoria xustificativa na que se constate que a fusión non mengua a solvencia dos municipios a fusionar en prexuízo dos seus acredores.
- Subrogación en dereitos e obrigas. Deberá facerse constar que o novo Concello se subroga en todos os dereitos e obrigas de cada un dos Concellos a fusionarse. Neste sentido, as hipotecas, débedas ou outros créditos contraídos polos antigos municipios serán liquidados polo novo de acordo coa normativa legal vixente.
- Calquera outras cuestións que conveñan aos municipios afectados respecto a obrigas, dereitos e intereses de cada un.

En todo caso o convenio de fusión, como documento integrante do mesmo ou como anexo, deberá incorporar un Informe motivado sobre a necesidade ou conveniencia da fusión. Trataríase da redacción dun documento no que se plasme unha breve historia de cada un dos municipios afectados, a súa traxectoria, evolución demográfica e outros aspectos salientables ata agora en solitario para continuar coas relacións de todo tipo, lazos e vínculos existentes entre todos os chamados á fusión, facendo mención expresa da extensión total da súa nova superficie, núcleos de poboación, etc.

Vista a documentación elaborada para a fusión dos Concellos de Oza dos Ríos e Cesuras (AC) dános unha idea clara do esquema concreto dese informe, que podería ser o seguinte:

1. Consideracións xeográficas e demográficas de cada un dos Concellos a fusionarse:
  - 1.1. Consideracións de orde xeográficas.
  - 1.2. Consideracións de orde demográficas.
    - 1.2.1. Análise poboacional de cada un dos Concellos a fusionarse.
  - 1.3. Novo escenario poboacional.
2. Vantaxes na prestación de servizos:
  - 2.1. Incremento dos ingresos:
    - 2.1.1. Incremento dos ingresos patrimoniais.
    - 2.1.2. Incremento de tributos propios.
    - 2.1.3. Incremento na participación nos tributos do Estado tanto por aumento da poboación como por aplicación das medidas contidas no artigo 13.4 da Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.



- 2.1.4. Incremento, igualmente, na participación da Comunidade Autónoma co-respondente, tanto por aumento da poboación como polas medidas de fomento de fusión que, no seu caso, tivese establecidas.
- 2.1.5. Posible incremento de subvencións.
- 2.1.6. Incremento doutros ingresos.
- 2.2. Racionalización e maior eficacia no gasto:
  - 2.2.1. Incidencia nos gastos de persoal.
  - 2.2.2. Incidencia nos gastos corporativos, de representación e asignacións políticas.
  - 2.2.3. Incidencia sobre os gastos correntes en bens e servizos.
  - 2.2.4. Gastos de capital.
  - 2.2.5. Operacións financeiras e situación global da débeda.
- 2.3. Mantemento dos servizos municipais existentes:
  - 2.3.1. Debe realizarse un estudo de todos e cada un dos servizos que se están a prestar individualmente por cada un dos Concellos e a súa proxección para a súa prestación conxunta unha vez fusionados, todo iso baixo a fórmula prevista no artigo 116 ter. da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
  - 2.3.2. Posibilidade de encomenda de asunción da prestación de servizos pola Deputación Provincial correspondente, ao abeiro do establecido no artigo 26.2 da citada Lei 27/2013.
- 2.4. Implementación de novos servizos municipais:
  - 2.4.1. Posibilidade, ou previsión para cando se dean as circunstancias, de solicitar a delegación de competencias á Comunidade Autónoma en favor do novo Concello, así como para a prestación das chamadas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, no marco da regulación ao efecto contida na Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
  - 2.4.2. En caso contrario plasmarase o acollemento do novo Concello á prerrogativa contida no artigo 13.4.f) da citada Lei.
- 2.5. Incidencia das medidas específicas de fomento:
  - 2.5.1. Para o suposto de que a Comunidade Autónoma correspondente tivese establecido medidas de fomento ás fusións municipais ou que o Estado desenvolvese o apartado 3 do artigo 13 da Lei 27/2013, indicárase a previsión da incidencia que esas medidas puidesen ter no novo Concello resultante.

Regap



MONOGRÁFICO  
 A reforma local / a debate

- 2.5.2. En todo caso, relación detallada e motivada das necesidades ou carencias en infraestruturas, equipamentos, dotacións, etc. que sexa necesario acometer e para cuxo financiamento se solicite axuda ao Estado, Comunidade Autónoma e/ou Deputación Provincial.

## 2.6. Vantaxes estratéxicas da fusión:

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

Ademais, o novo municipio aprobará un novo orzamento para o exercicio seguinte ao da adopción do convenio de fusión.

## 1.4.2 O Órgano de Goberno do novo Municipio

Outra das novidades que se introduce é a composición do órgano de goberno do novo municipio, en cuxa regulación, ao meu xuízo, se peceu de certo temor ás protestas que puidesen vir desde o mundo local, xa que estará constituído pola suma dos concelleiros dos Concellos fusionados. E aínda que está previsto que a devandita composición sexa transitoria o certo é que durará todo o que quede de mandato ata as seguintes eleccións locais. Ata agora o Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais establecía que en caso de fusión de dous ou máis municipios limítrofes cesaban todos os alcaldes e concelleiros, debendo designarse unha Comisión Xestora pola Deputación Provincial ou, no seu caso, polo órgano competente da Comunidade Autónoma, integrada por un número de Vogais Xestores igual ao que correspondese de concelleiros segundo a poboación total resultante do novo municipio. As designacións efectuaríanse entre os concelleiros cesados e en favor dos que obtiveron maiores cocentes nas eleccións municipais, seguindo para iso o sistema D'Hont, segundo o disposto no artigo 180 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, en concordancia co 163,1, o cal parece moito máis razoable que manter a todos os electos. Poñamos por caso que ao principio do mandato dous ou tres Concellos de 2.000 habitantes se fusionan entre si. Coa lexislación que había ata agora nomearíanse aos 11 ou 13 vogais xestores, respectivamente, que obtivesen maiores cocentes nas eleccións nas súas respectivas circunscricións, que parece o lóxico. Pero con esta nova regulación constituiríase un Pleno composto por 22 ou 33 concelleiros, segundo o caso, cando a poboación equivalente para semellante composición sería a de Concellos con máis de 20.000 habitantes e non de ata 6.000 como os deste exemplo. E como digo, se se produce ao principio do mandato manteríase semellante órgano de goberno absolutamente desproporcionado durante toda a lexislatura.

E curiosamente, o que non se regula en parte ningunha é quen será o Alcalde, porque o que é evidente é que non poden ser todos os dos Concellos fusionados, e a elección por un órgano tan desproporcionado pode ter como consecuencia que a súa composición non se corresponda realmente co nivel de representatividade que debería ostentar cada Grupo Municipal, e se se me apura cada concelleiro. É dicir, por culpa desa falta de valentía nesta regulación pódese xerar un problema dunhas dimensións e repercusións moito maiores que se se segue coa actual, moito máis lóxica e que non trae consigo problemas nin de interpretación, nin de aplicación, nin de representatividade.

### 1.4.3 Nova maioría para a aprobación das fusións

A Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local esixía na súa redacción orixinal a maioría capacitada de dous terzos do número de feito e, en todo caso, da maioría absoluta do número legal de membros das Corporacións afectadas. Isto cambiou con motivo da entrada en vigor da Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local, rebaixando ese quórum á maioría absoluta do número legal de membros das Corporacións afectadas. E coa aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local mantense esta maioría para a creación e supresión de municipios e para a alteración de termos municipais, como ata agora, pero excluindo expresamente os acordos sobre fusión de Concellos, que segundo o novo apartado 6 do artigo 13 serán por maioría simple de cada un dos Plenos dos municipios fusionados. É evidente que esta modificación vai na liña de favorecer as fusións de Concellos, aínda que desde a miña perspectiva creo que non vai na dirección correcta. Non porque se rebaixe o quórum vai haber máis fusións cando se trata dun asunto de suficiente calado, transcendencia e importancia como para que se seguise esixindo a maioría absoluta, como se fai para figuras tan afíns como a creación e supresión de municipios ou a alteración de termos municipais. Ou como se dá para supostos como a aprobación da delimitación do termo municipal, a alteración do nome ou a capitalidade do municipio, para os que, se non se trata dunha fusión, se esixe maioría absoluta e se se trata desta, maioría simple, o cal parece algo rebuscado, engoroso e difícil de asimilar xuridicamente, por canto o obxecto e a transcendencia dos acordos é a mesma.

Toda esta regulación das fusións que fai a nova Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local rezuma, ao meu xuízo, bastante descoñecemento da realidade local. Precisamente a maioría simple para a aprobación das fusións, lonxe de fomentalas como pretende pode ser un elemento distorsionador. Unha fusión de Concellos non é nada doado e moitas veces trae consigo procedementos longos, duros e problemáticos. Intentar que por unha maioría simple, e polo tanto case desde a imposición dun grupo, se poidan levar a cabo non é máis que provocar, con toda seguridade, un aluvión de recursos contra a mesma así como abrir feridas na convivencia dos veciños afectados. Unha fusión, desde o meu punto de vista, debe ir precedida dunha negociación e os acordos que se adopten deben ser o colofón dun proceso de consenso ou, como mínimo, dunha maioría capacitada, que faga que se produza dunha forma natural e sen repercutir na devandita convivencia. Por iso creo que o mellor sistema é ir cara unhas fusións programadas, baixo criterios de verdadeira «racionalización» e «sostenibilidade», e polo tanto obrigatorias, co conseguente proceso transitorio que leve consigo a implantación de ámbitos territoriais para a prestación de servizos, de forma que se poidan comprobar os seus efectos antes de que se produzan realmente, facendo que ao final devengan dunha forma natural e polo tanto non se consideren nin impostas nin traumáticas.

### 1.4.4 A fusión como sanción por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria

Sen prexuízo de todo o exposto anteriormente, e como contraposición a ese carácter de incentiación e voluntariedade das fusións de Concellos, a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, incorpora un novo artigo 116 bis que establece que cando por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto, as corporacións locais incumpridoras

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

formulen o seu plan económico-financeiro farano de conformidade cos requisitos formais que determine o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, e adicionalmente ao previsto no artigo 21 da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, deberán incluír, entre outras, unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia.

É evidente que esta volve ser unha mostra máis do descoñecemento da Administración Local por parte dos redactores desta nova Lei, porque algo tan importante e transcendente como é unha fusión de Concellos non pode incluírse como unha medida por incumprimento dun plan de axuste e ademais dunha forma tan inconexa e sen sentido.

O apartado 2, letra f) do citado artigo 116 bis da nova redacción da Lei de Bases de Réxime Local fala desa proposta de fusión que, loxicamente, terá que ser cun Concello lindeiro da mesma provincia para non contradicir a regulación xeral contida no artigo 13, pero sen concreción ningunha, porque se ese terceiro Concello afectado cumpre perfectamente co obxectivo de estabilidade orzamentaria, por que vai ter que verse inmerso nun proceso de fusión cun Concello incumpridor?, ¿en a posibilidade, dentro da súa autonomía local, de negarse a tal proceso, sobre todo tendo en conta o carácter voluntario establecido pola propia Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local?. Evidentemente si. E no suposto de que ningún Concello limítrofe da mesma provincia estea disposto a fusionarse voluntariamente con ese Concello incumpridor, e polo tanto non poida presentar nin sequera un proxecto de convenio de fusión, que lle vai suceder a este? A solución, desde o meu punto de vista, é tan absurda como a mesma norma, e non será outra que aplicar *literalmente* esta, é dicir: ao Concello incumpridor co obxectivo de estabilidade orzamentaria abondaralle con presentar unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia (*este precepto non fala do convenio de fusión*), sen necesidade ningunha de presentar tamén a conformidade ou disconformidade deste nin de levar a cabo ningún trámite máis para a devandita fusión. É dicir, en realidade non se trataría máis que dun paripé. Calquera outra cousa contraviría o carácter voluntario das fusiones establecido no artigo 13 da mesma Lei así como co principio de autonomía municipal do resto de Concellos afectados.

E se o anterior resulta sorprendente, a cousa non remata aquí. A nova disposición adicional décimo sexta, introducida por esta Lei 27/2013, establece que, excepcionalmente, cando o Pleno da Corporación Local non acadara, nunha primeira votación, a maioría necesaria para a adopción de acordos prevista nesa Lei, a Xunta de Goberno Local terá competencia para aprobar, entre outros, os plans económico-financeiros, os plans de reequilibrio e os plans de axuste aos que se refire a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira. É dicir, se en aplicación do artigo 116 bis, apartado 2, letra f), un Concello incumpridor co obxectivo de estabilidade orzamentaria presenta un plan económico-financeiro no que se inclúe unha proposta de fusión cun municipio lindeiro e non obtén o apoio do Pleno da Corporación, en virtude desta disposición adicional poderá ser aprobado pola Xunta de Goberno Local. Xa non estamos nin sequera ante a discusión de se é atinada ou non a maioría simple introducida pola nova regulación da Lei de Bases de Réxime Local para aprobar un convenio de fusión entre Concellos ou é mellor unha maioría capacitada, senón que, mesmo, podería aprobarse por unha Xunta de Goberno Local. E se estamos ante un mero paripé, como expusen no parágrafo anterior, non tería maiores consecuencias máis alá do propio absurdo, pero que pasaría se efectivamente o Concello lindeiro está disposto a fusionarse co incumpridor e polo tanto o proceso vai adiante?,

poderíase iniciar un expediente da envergadura, a transcendencia e a importancia como é unha fusión de Concellos co simple acordo dunha Xunta de Goberno Local?

Sinceramente insisto en que en toda esta materia non só existe un descoñecemento absoluto sobre ela dos redactores desta nova norma senón que se denota un auténtico desinterese por esta figura e o convencemento de que non vai ser algo frecuentemente empregado. O cal segue a condear a todos os microconcellos existentes neste país a seguir na súa condición de tal, e o máis grave, aos seus veciños a seguir privados duns servizos que doutra maneira terían garantidos e xeralizados para toda a poboación, así como desviándose do xeral proceder da maior parte dos nosos socios europeos, tal e como expoño brevemente no punto seguinte.

## 1.5 Breve comparativa con Europa

### 1.5.1 Reestruturacións feitas en Europa

Non pretendo facer aquí un tratado sobre o sistema local europeo senón que, para que se entenda mellor a nosa situación, o que intento é facer unha foto fixa da Administración Local con que contan os nosos socios europeos para comprobar que fixeron eles e que nos falta por facer a nós.

Para comezar a gran maioría de países de Europa acometeron as fusións dos seus Concellos na segunda metade do século XX, reducindo os seus entes locais en máis do 62% de media, aínda que nalgúns deles se superou ata o 80%, así:

- Alemaña fixo unha fonda reforma do seu mapa local entre 1960 e 1978, na entón República Federal, pasando de 24.371 municipios (dos que 10.760 tiñan menos de 500 habitantes) a 8.514, cunha poboación media de entre 5.000 e 6.000 habitantes.
- Dinamarca durante a década dos 70 reduciu a unha quinta parte o número dos seus municipios, pasando de 1.387 a 285, ningún con menos de 1.000 habitantes. E en 2007 reduciunos aínda máis, e polo tanto con maior poboación cada un, pasando aos 98 actuais.
- Grecia pasou en 1998 de 5.343 a 1.034 e despois, en 2010, en aplicación do «*Plan Kallikrates*», eliminou todos os de menos de 10.000 habitantes, reducíndoos a 325.
- Italia acordou a fusión das súas localidades con menos de 1.000 habitantes de maneira que case 2.000 Concellos (e ata 36 provincias) poderían desaparecer.
- Portugal acometeu unha drástica redución xa en 1836, pasando dos seus máis de 800 municipios a tan só 308, dos que só uns 40 teñen menos de 5.000 habitantes.
- Suecia iniciou o seu proceso de reforma do mundo local, constituído por 2.281 entidades, en 1952, continuando despois no decenio 1962-1973 para rematar nas actuais 286.
- Outros casos similares producíronse en Bélxica, que seguindo un procedemento de fusións obrigatorias pasou de 2.269 a 586 municipios; Holanda, que pasou de 1.014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

a 647; Austria, de 3.999 a 2.301; Noruega, de 744 a 439; Bulgaria, de 2.178 a 255; Chequia, de 11.051 a 6.196; Islandia, de 7.200 a 76; ou Letonia, de 500 a 118.

- Mesmo o Reino Unido, mediante complexas reformas realizadas durante o bienio 1974-1975, pasou de 1.549 a 484 entidades locais.

Porén non todos os países europeos realizaron unha política activa de fusións de Concellos:

- Finlandia é o único dos países escandinavos que non optou por elas, mantendo uns municipios moi pequenos nos que a maioría dos servizos son prestados por organismos supramunicipais de carácter técnico, tipo mancomunidades, seguramente condicionado pola súa propia orografía, composta por unha multitude de pequenas illas e illotes. Recentemente estes organismos foron criticados pola duplicidade de custos administrativos que xeran, o que levou ao goberno finlandés a reconsiderar o modelo.
- Francia supón o exemplo de reforma fracasada. Conta con máis de 36.000 municipios e intentou a súa redución en 1971 pero sen moito éxito, consecuencia do carácter voluntario, aínda que incentivado, da Lei, tal e como recolle a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. Porén reabriuse o debate no país veciño polas crecentes críticas a este sistema municipal tan fragmentado, propoñendo abrir o camiño cara as fusións, comezando polas rexións, que en dous meses e nun procedemento lóstrego pasaron de 22 a 14.

### 1.5.2 O caso español

En España podemos referenciar a orixe do municipalismo actual na Constitución de Cádiz de 1812, que configurou un réxime uniforme e xeral para todo o territorio nacional similar ao francés aínda que menos radical, xa que o artigo 310 estableceu que «*se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*». De aí naceron as dúas fórmulas existentes hoxe en día: a que liga o Concello coa existencia dun núcleo de poboación, sendo esta a máis estendida e xeral en todo o país, e a que o fai cun territorio, incluíndo baixo a súa xurisdición a todos os núcleos que estean dentro do mesmo, sendo os seus máximos expoñentes Galicia e Asturias.

Non se sabe a ciencia certa cantos Concellos xurdiron da Constitución de 1812, non realizándose o primeiro censo oficial que toma o municipio como unidade de información ata 1842, indicando a existencia entón de 11.271. Porén tres anos despois, como consecuencia da aplicación de Lei de Organización e Atribucións dos Concellos, de 8 de xaneiro de 1845, xa se extinguiron 1.916 municipios. E no Século XX, pola aplicación da Lei sobre Modificación Parcial do Réxime Local, de 23 de xullo de 1966, extinguíronse outros 1.247. En consecuencia, o número de municipios reduciuse en España desde mediados do século XIX ata mediados do XX en case un 30%, e mesmo se chegou ata os 8.022 en 1980, polo que está claro que as fusións non son alleas á nosa historia, todo o contrario, mesmo o proxecto de bases para a Lei Orgánica Municipal de 1906 incidía na obriga de acadar, xa entón, os 2.000 habitantes, establecendo a incorporación daqueles municipios que non tivesen esa poboación aos máis próximos e prohibindo a constitución de novas entidades locais por debaixo dese límite. E en 1960 a Dirección Xeral de Administración Local encomendou aos

Gobernadores Civís estudar posibles fusións e incorporacións. Porén é a partir da restauración democrática dos Concellos cando se invirte a tendencia, así a partir de 1980 prodúcese un progresivo aumento ata acadar a cifra dos 8.119 a día de hoxe, supoñendo un mapa municipal atomizado en palabras da propia Exposición de Motivos da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

## 1.6 Reflexión final sobre a fusión de Concellos

Este tema da fusión de Concellos non é novo agora, por mor da crise que estamos a padecer e das esixencias de Bruxelas de adelgazar o aparato da nosa Administración Pública. Xa en 1990 o Comité das Rexións da Unión Europea advertía nun informe, ao referirse á situación de España que: *"É responsabilidade primaria das Comunidades Autónomas a política de fomentar fusións ou agrupacións de municipios, ou mesmo reordenar coactivamente o mapa municipal; pero ata agora se limitaron a estimular timidamente a constitución de mancomunidades de asociación voluntaria"*.

Porén, como dixen ao principio, a nosa legislación viviu de costas á figura da fusión e séguese a facer malia a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, xa que, aínda que introduce incentivos porén o proceso segue a ser voluntario, o que decaerá loxicamente en ineficaz, por unha parte pola súa dilación no tempo e por outra porque as posibles unións que haxa serano por afinidade ou empatía e non por principios de ordenación e racionalización, sobre os cales tampouco introduce elemento ningún de fomento, senón que estes son tan só de carácter económico. Pero o colmo prodúcese precisamente con esta Lei, xa que durante 2013 deuse a primeira fusión nos últimos 32 anos, a dos Concellos de Cesuras e Oza dos Ríos, na provincia da Coruña, e porén non se vai ver beneficiada por ningunha das medidas contidas na nova norma porque ninguén se lembrou dela, cando, ao non atoparse definitivamente aprobada por estar recorridos os seus acordos de fusión ante o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, podería perfectamente terse previsto unha Disposición Transitoria que contemplase o dereito a obter eses beneficios a todas aquelas fusións de Concellos que, iniciadas, aínda non estivesen declaradas en firme, xa que só había unha.

## 2 Especial referencia a Galicia

Dun tempo a esta parte estamos asistindo á revitalización dun asunto antigo e latente como é a fusión de Concellos, e neste caso prodúcese como consecuencia da situación de crise económica que estamos a vivir e ante a necesidade imperiosa de aforro. E para iso estanse dando moitas ideas e acudindo a vellas fórmulas que, ao meu xuízo, xa foron superadas.

Baixo o paraugas que me dan os máis de 30 anos de experiencia como Secretario de Administración Local trato de achegar o meu grao de area a esta situación co que creo que podería ser o camiño que nos leve a esa fusión a través dun sistema non traumático, aínda que, evidentemente, tampouco voluntario, referido, no presente traballo, especificamente a Galicia.

A fusión de Concellos en Galicia pódese abordar desde dous puntos de vista. Un é o que se nos vén a todos á cabeza ao oír falar deste asunto como é a unión de dous ou máis

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Concellos para a formación dun novo de maior entidade pero hai outro punto de vista seguramente sorprendente e inadvertido como tal mesmo entre os políticos e profesionais da Administración Local como é a propia planta municipal galega onde desde cada Concello se administra unha pluralidade de entidades de poboación, funcionando na práctica como un Concello fusionado, pois disto e non doutra cousa é do que se trata.

Neste traballo voume referir a ambos os dous puntos de vista, comezando, precisamente, por este último.

## 2.1 Galicia, modelo de Concellos fusionados

En España hai dúas concepcións distintas de municipios: aquela máis estendida segundo a cal cada pobo ten o seu propio Concello, aínda que coas peculiaridades tamén correntes das chamadas pedanías, e aqueloutra propia de Galicia, e tamén de Asturias, na cal o que define o municipio é o seu territorio de forma que todas as unidades de poboación que entren dentro do mesmo termo municipal pertencerán a un único Concello.

Segundo o Instituto Nacional de Estadística, Galicia conta con 314 Concellos cunha media de poboación, quitando as 7 cidades para evitar as distorsións que xeran nos números finais, de 5.778 habitantes, moi por enriba dos 2.767 de media que ten España descontando as capitais de provincia e cidades de máis de 50.000 habitantes, mentres que a veciña Castela e León con 240.000 habitantes menos que Galicia conta con 2.249 Concellos cunha media, sen as cidades, de 627 habitantes cada un, precisamente por ser a maior expoñente do sistema dun pobo, un Concello, debendo salientar que non é en Galicia onde, por termo medio, se dan os Concellos máis pequenos, sendo a sexta Comunidade de España en habitantes por municipio.

Descendendo a cifras reais e non proporcionais, o 64% dos Concellos galegos non chegan a 5.000 habitantes, non existindo ningún a 31 de decembro de 2013 con máis de 40.000, agás as 7 cidades, sendo 19 os que se atopan entre os 18.000 e os 40.000 mentres que con menos de 1.000 hai 24. Das cidades a máis poboada é Vigo con 296.479 habitantes e a menos Ferrol con 71.232. A partir de aquí o seguinte Concello con maior número de habitantes é Narón (AC) xa con 39.450, seguido de Vilagarcía de Arousa (PO) con 37.741, mentres que os de menor poboación son Chandrexa de Queixa (OU) con 560, Larouco (OU) con 557, Beade (OU) con 465, A Teixeira (OU) con 406 e Negueira de Muñiz (LU) con 217.

En canto á distribución poboacional, segundo o Instituto Galego de Estadística, Galicia conta con 30.196 entidades singulares, sendo estas as constituídas polas edificacións ou vivendas que non poden incluírse no concepto de núcleo, que se recolle a continuación, o que supón case o 49% do total nacional, das cales 10.246 poden considerarse precisamente núcleos de poboación, definidos estes como o conxunto de polo menos dez edificacións que estean formando rúas, prazas e outras vías urbanas, podendo ser menos sempre que a poboación que habite as mesmas supere os 50 habitantes, supoñendo o 37,6% dos españois, organizados en 3.772 parroquias, que son unha división administrativa ou censal que existe en numerosos países e que ten a súa orixe nas parroquias eclesiásticas, estando recoñecidas en Galicia como entidades colectivas de poboación inferiores ao Concello. E non vou dicir, nin moito menos, que se as provincias galegas pertencesen a Castela e León todas as súas entidades singulares serían Concellos, nin sequera todos os seus núcleos de



poboación, pero o que si é seguro é que as que son perfectamente homologables con calquera municipio son precisamente as parroquias, que teñen un núcleo principal e outras entidades de poboación de forma moi similar ás capitais municipais e pedanías do resto do país. Pois ben, se se aplicasen aquí os criterios xerais da actual planta municipal española, especialmente os da Comunidade veciña, isto suporía multiplicar polo menos por 10 o actual número de Concellos galegos.

Se nos detemos nos núcleos de poboación efectivamente existentes veremos que 1 de cada 5 Concellos en Galicia ten entre 10 e 20 núcleos mentres que case 4 de cada 10 ten entre 20 e 40, organizados entre 5 e 10 parroquias, onde está encadrado case o 40%, sendo Vigo, con 292, o que conta co maior número de núcleos de poboación, seguido da Estrada (PO) con 154, Santiago de Compostela (AC) con 145 e Carballo (AC) con 140, mentres que Beade (OU), Ferrol (AC), Moeche (AC), Negueira de Muñiz (LU), Val do Dubra (AC) e O Valadouro (LU) con 2, e Burela (LU), A Illa de Arousa (PO), Meira (LU), Mondariz-Balneario (PO), Rábade (LU) e O Vicedo (LU) con 1 cada un son os que menos teñen.

En canto ao número de parroquias é Lugo con 54, seguido da Estrada (PO) con 51, Sarria (LU) con 49 e Lalín (PO) con 48 os Concellos que contan co maior número delas, mentres que Beade (OU), Corcubión (AC), O Grove (PO), Meira (LU), Melón (OU), Pontedeira (OU), Soutomaior (PO) e Vilar de Santos (OU) con 2, e A Arnoia (OU), A Illa de Arousa (PO), Burela (LU), Mondariz-Balneario (PO), Pontecesures (PO) e Rábade (LU) con 1 cada un son os que menos teñen.

En canto á extensión dos termos municipais en Galicia por regra xeral son pequenos nas provincias atlánticas, aumentando significativamente algúns deles de cara ao interior na de Pontevedra. Tamén son relativamente pequenos na de Ourense, crecendo máis cara ao este da mesma, sendo Lugo quen ten os Concellos máis extensos, sobre todo no interior, descendendo a súa extensión segundo máis cara la costa. A Comunidade ten unha superficie total de 29.574,8 km<sup>2</sup> o que nos daría unha media aritmética de 94,2 km<sup>2</sup> por Concello, aínda que en realidade o 57% ten menos de 90 km<sup>2</sup>, tendo 1 de cada 4 entre 30 e 60, sendo o termo municipal máis extenso de Galicia A Fonsagrada (LU), nada menos que con 438,5 km<sup>2</sup>, seguido de Vilalba (LU) con 379,4, Lugo con 329,8, Lalín (PO) con 326,8 e Quiroga (LU) con 317, mentres que os termos municipais máis pequenos son os de Pontedeira (OU) con 9,9, Burela (LU) con 7,8, a Illa de Arousa (PO) con 6,9, Pontecesures (PO) con 6,7, Corcubión (AC) con 6,5, Beade (OU) con 6,4, Rábade (LU) con 5,2 e Mondariz-Balneario (PO) con 2,3.

Sei que tantos datos non fan doada nin amable a súa comprensión pero son absolutamente imprescindibles para entender cal é o actual mapa de planta local galego e así poder asimilar e analizar máis doadamente cales son as solucións que se propoñen. Por iso, e para enfocar aínda máis esa foto fixa, vou detallar algúns deses aspectos por provincias:

- **A Coruña:** A media de poboación dos Concellos coruñeses, quitando as 3 cidades, ronda os 8.000 habitantes, un 39% por enriba da media galega, aínda que en realidade case o 40% están entre os 4.000 e os 8.000, polo que non pode dicirse que sexa unha provincia de Concellos grandes, xa que se ben non ten ningún con menos de 1.000 habitantes tampouco os hai entre 40.000 e 50.000, sendo o maior, despois das 3 cidades o de Narón con 39.450 habitantes, estando os 5 seguintes máis grandes arredor dos 30.000 e entre estes e o grupo dos 8.000 habitantes só hai 17 (18,3%

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

do total), mentres que con menos de 4.000 habitantes hai 29 (31,2% do total). É dicir, 7 de cada 10 concellos coruñeses teñen menos de 8.000 habitantes e só 8 de 90 (excluídas as 3 cidades) teñen máis de 20.000 habitantes.

En canto á distribución poboacional, A Coruña conta con 10.474 entidades singulares (o 35% do total da Comunidade), das cales 4.008 (o 39% do total galego) poden considerarse núcleos de poboación, polo que só 4 de cada 10 entidades desta provincia poden considerarse como tales núcleos, organizados en 926 parroquias, que supoñen 1 de cada 4 parroquias galegas, polo que a media por Concello daríanos 112 unidades de poboación (un 16,7% por enriba da media galega), das cales 43 serían consideradas núcleos (un 30% por enriba da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que 1 de cada 3 Concellos coruñeses ten entre 20 e 40 núcleos de poboación organizados entre 5 e 10 parroquias, o que nos dá idea de que é unha das provincias con maior dispersión, sendo Santiago de Compostela o que conta co maior número de núcleos de poboación (145), seguido de Carballo con 140 e Laracha con 132, mentres que Ferrol, Moeche e Val do Dubra con 2 cada un son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias volve ser Santiago de Compostela, con 27, o que conta co maior número delas, seguido de Melide con 26 e o novo de Oza-Cesuras con 25, mentres que Ares, A Capela, Cerdido e Dodro con 3 e Corcubión con 2 son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais da Coruña, a provincia ten unha superficie total de 7.950,4 km<sup>2</sup>, case o 27% do total da Comunidade, o que nos daría unha media aritmética de 85,5 km<sup>2</sup> por Concello, 8,7 km<sup>2</sup> menos da media galega, o cal non se axusta á realidade xa que a principal horquilla vai entre os 30 e os 105 km<sup>2</sup>, onde están o 62,3% dos Concellos, pero isto non nos dá unha idea moi exacta, podendo comprobar que entre 30 e 60 km<sup>2</sup> hai 23 municipios (1 de cada 4) e entre 60 e 90 outros 22 (tamén 1 de cada 4), sendo o termo municipal máis extenso o das Pontes de García Rodríguez, con 249,4 km<sup>2</sup>, seguido do de Santiago de Compostela con 220 e o de Ortigueira con 210, situándose no lado oposto Mugardos con 12,8 e Corcubión, con 6,5.

É dicir, o Concello medio coruñés tería entre 4.000 e 8.000 habitantes, sendo un dos máis grandes de Galicia aínda que tamén un dos de maior dispersión, distribuídos entre 20 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 60 e 90 km<sup>2</sup> de termo municipal, aproximadamente.

- **Lugo:** É unha provincia de Concellos pequenos. Así a media, quitando a capital provincial, ronda os 3.750 habitantes, un 35% por debaixo da media galega. A realidade di que o 82% teñen menos de 5.000 habitantes, sendo o tramo máis poboado o comprendido entre os 1.000 e os 4.000 habitantes (67,2% do total), e precisamente 1 de cada 3 estaría entre os 2.000 e os 4.000, contando, a maiores, con 4 Concellos con menos de 800 habitantes: Triacastela (739), Muras (723), Ribeira de Piquín (609) e Negueira de Muñiz (217) e tan só con 2 entre os 15.000 e os 20.000 habitantes, sendo Monforte de Lemos o máis grande, despois da capital, con 19.426 habitantes, seguido de Viveiro con 16.016 e xa de Vilalba con 14.980.

En canto á distribución poboacional, Lugo conta con 9.784 entidades singulares (o 33% do total da Comunidade), das cales 1.334 (o 13% do total galego) poden considerarse núcleos de poboación, polo que unha característica fundamental desta provincia tamén é a dispersión da súa poboación, organizada en 1.264 parroquias, que supoñen 1 de cada 3 parroquias galegas, polo que a media por Concello daríanos 146 unidades de poboación, (un 52% por enriba da media galega), das cales 20 serían consideradas núcleos (un 40% por debaixo da media), organizadas nunhas 19 parroquias por municipio (7 por enriba da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que o 79% teñen entre 1 e 30 núcleos de poboación, sendo os máis correntes entre 1 e 20, organizados entre 5 e 15 parroquias, que é coas que contan o 35,8% dos Concellos lucenses, ou ben máis de 25, que son as que teñen tamén o 31,3%, sendo precisamente Lugo capital o que conta co maior número de núcleos de poboación (71), seguido de Vilalba con 68, mentres que Negueira de Muñiz e O Valadouro con 2, seguidos de Burela, Meira, Rábade e O Vicedo con 1, son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias volve ser a capital provincial, con 54, o Concello que conta co maior número delas, seguido de Sarria con 49 e Palas de Rei con 43, mentres que Meira con 2, seguidos de Burela ou Rábade con só 1, son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais de Lugo unha das súas características é que, por regra xeral, son grandes, aínda que van diminuíndo segundo se van aproximando á costa. A provincia ten unha superficie total de 9.856,6 km<sup>2</sup> o que nos daría unha media aritmética de 147,1 km<sup>2</sup> por Concello, sendo bastante aproximado coa realidade, xa que a terceira parte dos municipios lucenses ten unha superficie entre 105 e 150 Km<sup>2</sup>, tendo o 61,2% do total unha extensión superior a 120 km<sup>2</sup>, sendo o termo municipal máis extenso o da Fonsagrada, nada menos que con 438,5 km<sup>2</sup>, seguido do de Vilalba, con 379,4, Lugo capital, con 329,8 ou Quiroga, con 317,4, situándose no lado oposto Rábade, con 5,2, Burela, con 7,8 ou xa o seguinte que é Meira, con 46,6.

É dicir, o Concello medio lucense tería entre 1.000 e 4.000 habitantes, distribuídos entre 1 e 30 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 15 parroquias, esparcidos nuns 120 km<sup>2</sup> de termo municipal, aproximadamente, sendo a provincia con maior dispersión poboacional.

- **Ourense:** É unha provincia de moitos Concellos e tamén pequenos. Así a media, quitando a capital provincial, ronda os 2.400 habitantes, un 58% por debaixo da media galega. A realidade di que, efectivamente, o 44,6% dos Concellos ourensáns ten entre 1.000 e 2.000 habitantes e outro tanto similar se atopa o tramo entre 2.000 e 4.000, co que o 87% teñen menos deses 4.000 habitantes e mesmo 1 de cada 5 nin sequera chega aos 1.000, non contando con ningún por enriba dos 15.000, agás a capital provincial, sendo Verín o máis grande, despois de Ourense, con 14.760 habitantes, seguido do Carballiño con 14.355 e do Barco de Valdeorras con 14.010. En canto aos menos poboados serían A Teixeira con 406, Beade con 465, Larouco con 557 ou Chandrexa de Queixa con 560.

En canto á distribución poboacional, Ourense conta con 3.690 entidades singulares (o 12% do total da Comunidade), das cales 2.599 poden considerarse núcleos de

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

poboación (o 25% do total galego), o que supón o 70,4%, organizados en 916 parroquias, é dicir un 25% do total galego, polo que a media por Concello daríanos 40 unidades de poboación (un 58% por debaixo da media galega), das cales 28 serían consideradas núcleos (un 15% por debaixo da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que o 76% teñen entre 10 e 40 núcleos de poboación, case a partes iguais entre os tramos de 10 a 20, de 20 a 30 e de 30 a 40, organizados entre 5 e 10 parroquias, que é coas que contan o 43,5% dos Concellos ourensáns, sendo Celanova con 79 e Ourense capital con 77 os que contan con maior número de núcleos de poboación, mentres que Beade con 2, A Rúa con 4 ou Larouco con 5 son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias é Viana do Bolo con 35, seguido da Veiga con 29 ou Xinzo de Limia con 20 as que se atopan á cabeza, pechando esta clasificación A Arnoia con 1 ou Beade, Melón, Pontedevea e Vilar de Santos con 2 cada un.

Por último, en canto aos termos municipais de Ourense unha da súas características é que son máis grandes canto máis ao leste. Precisamente, a superficie provincial total é de 7.273,3 km<sup>2</sup> o que nos daría unha media aritmética de 79 km<sup>2</sup> por Concello, mentres que a realidade dinos que o 43,5% se atopan entre os 15 e os 60 km<sup>2</sup>, sendo o termo municipal máis extenso o da Veiga, con 290,5 km<sup>2</sup>, seguido do de Viana do Bolo con 270,4, Carballeda de Valdeorras con 222,7 ou Laza con 215,9, situándose no lado oposto Beade con 6,4 km<sup>2</sup>, Pontedevea con 9,9 ou Punxín xa con 17,1.

É dicir, o Concello medio ourensán tería entre 1.000 e 4.000 habitantes, sendo xunto cos de Lugo os menos poboados de Galicia, distribuídos entre 1 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos nuns 60 km<sup>2</sup> de termo municipal, aproximadamente, o que o fai ser a provincia galega con menos dispersión poboacional.

- **Pontevedra:** Ten unha gran diversidade de Concellos, aínda que o 42% teñen entre 2.000 e 6.000 habitantes por debaixo hai 5 con menos de 2.000 e 1 deles, Mondariz-Balneario, con menos de 1.000 (656). A media de poboación, quitando as 2 cidades, ronda os 9.600 habitantes, un 66% por enriba da media galega, polo que é a provincia con Concellos máis poboados, aínda que hai moita diferenza entre as 2 cidades e o resto, así despois de Vigo e Pontevedra, o seguinte é Vilagarcía de Arousa con 37.741 habitantes e entre os 20.000 e os 30.000 só hai 6. Como resumo dicir que o 55% dos municipios pontevedreses teñen menos de 8.000 habitantes e só o 15% (excluídas as cidades) teñen máis de 18.000 habitantes.

En canto á distribución poboacional, Pontevedra conta con 6.248 entidades singulares (o 20% do total da Comunidade), das cales 2.305 poden considerarse núcleos de poboación (o 23% do total galego), organizados en 666 parroquias, é dicir un 18% do total galego, polo que a media por Concello daríanos 100 unidades de poboación, practicamente na media galega, das cales 37 serían consideradas núcleos (un 12% por enriba da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media comunitaria). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que máis da metade dos Concellos teñen menos de 30 núcleos organizados entre 5 e 10 parroquias, sendo Vigo, con 292, o que conta co maior número de núcleos de

poboación, seguido da Estrada con 154, Lalín con 126 e Pontevedra con 110, mentres que Vilaboia con 4, Vilanova de Arousa con 3 e A Illa de Arousa e Mondariz-Balneario con 1 cada un son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias é A Estrada, con 51, o que conta co maior número delas, seguido de Lalín con 48 e Silleda con 33, mentres que O Grove e Soutomaior con 2 e A Illa de Arousa, Mondariz-Balneario e Pontecesures con 1 cada un son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais de Pontevedra, estes son máis extensos canto máis ao interior e máis pequenos canto máis á costa. A provincia ten unha superficie total de 4.494,6 km<sup>2</sup> o que nos daría unha media aritmética de 72,5 km<sup>2</sup> por Concello, aínda que en realidade entre 60 e 90 km<sup>2</sup> están o 32% mentres que o 48% teñen unha superficie entre 15 e 60 km<sup>2</sup>, sendo o termo municipal máis extenso o de Lalín, con 326,8 km<sup>2</sup>, seguido da Estrada con 280,8, Forcarei con 168,4 e Silleda con 168, situándose no lado oposto A Illa de Arousa con 6,9, Pontecesures con 6,7 e Mondariz-Balneario con 2,3.

É dicir, o Concello medio pontevedrés tería entre 2.000 e 6.000 habitantes, distribuídos nuns 30 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 15 e 60 km<sup>2</sup> de termo municipal, aproximadamente.

Como colofón de todo o exposto podemos concluir, en xeral, que se nos atemos á media aritmética a nivel autonómico o Concello medio galego tería unha superficie de 94,2 km<sup>2</sup> e unha poboación de 5.755 habitantes distribuídos en 96 unidades de poboación, das cales 33 serían consideradas núcleos, organizadas en 12 parroquias. Pois ben, estes números achéganse bastante á realidade, pois só 87 Concellos galegos, o 27,7% do total, estarían por debaixo de todas esas premisas simultaneamente. Aínda que se nos atemos ás cifras reais e non promediadas veremos que o Concello tipo galego ten menos de 5.000 habitantes, distribuídos entre 10 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 30 e 90 km<sup>2</sup>, aproximadamente.

Por iso dixen ao principio que Galicia é un modelo de funcionamento de Concellos fusionados pois desde 314 alcaldías se administran nada menos que 30.196 entidades de poboación das cales 10.246 poden catalogarse como poboos, vilas e, mesmo, cidades.

E aínda que Galicia é o maior expoñente en España deste sistema, moi similar ao existente noutros países como o veciño Portugal, porén non é exclusivo dela senón que tamén o atopamos, fundamentalmente, en Asturias, polo que non me resisto a facer unha moi breve referencia a esta Comunidade. Así, o Principado conta con 78 Concejos, que é a denominación coa que se coñecen alí aos Concellos, cunha media de poboación, quitando as cidades de máis de 50.000 habitantes, de 5.945 habitantes, moi por enriba dos 2.767 de España, sendo similar, aínda que algo superior, aos 5.778 de Galicia, distribuídos en 6.943 entidades singulares das cales 1.424 son núcleos de poboación, esparcidos por 10.603,57 km<sup>2</sup> de superficie total que ten esa Comunidade, o que nos dá unha media aritmética de 136 km<sup>2</sup> por Concejo, aínda que 1 de cada 4 ten unha superficie maior aos 200 km<sup>2</sup>. E como digo todo iso adminístrase desde 78 alcaldías.

Por iso creo que sería moi interesante que as autoridades locais tanto de Galicia como de Asturias asumisen esa peculiaridade de estar á fronte de modelos de Concellos fusionados,

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

do que seguramente non son conscientes, e que isto se incorpore ás marcas de calidade de ambas as dúas Comunidades, que ademais de referirse a cuestións promocionais tamén ensinen outra forma de administrar os intereses máis próximos á poboación, desde outra concepción moito máis racional e sostenible que a actual planta municipal e que xeraría un gran beneficio ao resto do país se se fixese a pedagogía oportuna.

## 2.2 A fusión de Concellos en Galicia

### 2.2.1 Introducción

34 anos despois das primeiras eleccións municipais tras a restauración democrática dos Concellos parece tempo suficiente para formularse cara onde debe encamiñarse a nosa Administración Local, tendo en conta que é a máis próxima ao cidadán.

Hai fórmulas como poden ser as de colaboración intermunicipal, as de agrupación ou as mancomunidades que intentan resolver o problema, pero todas elas supoñen o mantemento das actuais estruturas organizativas e o aumento dunha nova organización intermedia. En Galicia existen, segundo a páxina da FEGAMP, un total de 35 mancomunidades que aglutinan 221 Concellos, é dicir, 7 de cada 10 municipios galegos pertencen a algunha mancomunidade, sen que ata a data deran o resultado agora pretendido e invocado. A proba diso é que o debate sobre a fusión de Concellos en Galicia está hoxe máis vivo que fai uns anos.

Outra opción pola que se decantaron algunhas Comunidades Autónomas é a comarcalización e outras figuras afíns, como en Cataluña ou en Castela e León, pero que non contemplan en ningún dos casos a redución de Concellos senón que supoñen, cunha estrutura aínda máis burocratizada que as mancomunidades, a interposición doutro nivel intermedio de Administración, e polo tanto, ao igual que estas, traen consigo maior nivel de gasto público.

Fronte a todas elas o camiño máis lóxico, e creo que inevitable, é a fusión de Concellos.

### 2.2.2 A proposta do Goberno

O Goberno, tras uns primeiros pasos titubeantes nos que deixara caer a posibilidade de fusionar Concellos, non quixo abrir este debate, que se me antolla inevitable, materializando a súa proposta a través da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local que contén unha regulación baseada fundamentalmente no voluntarismo a través de incentivos económicos que poden supoñer algún caso illado de fusión pero que non vai conseguir o obxecto que debería perseguirse e moito menos nun prazo razoable para ser efectivo, tal e como expuxen máis extensamente na primeira parte deste traballo.

O Goberno fai xirar a súa filosofía arredor de criterios económicos, levando a estabilidade orzamentaria e o equilibrio financeiro ata as súas últimas consecuencias, ata o punto de establecer unha especie de tutela para os Concellos de menos de 20.000 habitantes a favor das Deputacións Provinciais mediante un discutible sistema de coordinación. Pero é que en

Galicia hai 292 Concellos nesas condicións, o 93% do total, e nas provincias de Lugo e Ourense practicamente o 100% pois só as capitais provinciais superan eses 20.000 habitantes.

### 2.2.3 A miña proposta de fusión de Concellos

Eu formulo unha proposta que parte da fusión dos pequenos Concellos para convertelos nunhas novas organizacións arredor dos 5.000 habitantes, e mesmo superiores onde sexa posible aínda que excepcionalmente tamén inferiores cando a orografía, fundamentalmente, ou outras circunstancias así o aconsellen, mediante a agrupación baixo un mesmo Concello de todos aqueles que se atopen nunhas isócronas de tempo de entre 15 ou 20 minutos con respecto á capitalidade que se estableza. Para isto habería que tomar como base ás cabeceiras de comarca e, aplicando esa ratio de tempo, establecer o novo termo municipal. Unha vez feito isto quedarán algúns Concellos fóra destas novas delimitacións para os cales haberá que determinar a capitalidade municipal en función daquel ou aqueles de maior poboación ou do que xa conte con maior número de servizos en marcha. E se estudamos o mapa comarcal galego veremos que non é tan difícil establecer estes novos Concellos, pois aínda que puidese parecer que o máis espiñento sería determinar cales haberán de ser eses que non son cabeceira porén na actualidade moitos dos que se atopan afastados destes centros de poboación ou das súas respectivas capitalidades provinciais xa contan cun bo número de servizos públicos establecidos porque así llo veñen demandando os seus habitantes, precisamente por esa lonxanía, e dos que, ademais, se adoitan beneficiar os dos municipios limítrofes que, na súa maior parte, pasarían a formar parte deste novo Concello.

O primeiro que haberá que facer é elaborar un mapa no que consten os servizos que prestan todos e cada un dos Concellos e, simultaneamente, outro mapa de planta no que se delimiten os ámbitos territoriais para a prestación dos mesmos. Elaborados ambos os dous mapas debemos superpoñelos de forma que comprobaremos cantos servizos se están duplicando innecesaria e inxustificadamente dentro dun mesmo ámbito territorial, tendo en conta que na Administración Local as duplicidades danse en horizontal, duns Concellos con outros, e non en vertical, con outras Administracións Públicas, como erradamente considera a Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade, e con iso establecer os mecanismos axeitados de corrección, de maneira que se concentren esforzos e se optimicen recursos para poder dotar a todos dun maior número de servizos sen aumento da presión fiscal.

Ao respecto resulta interesante traer a conto algunha das recomendacións do Tribunal de Contas incluídas no seu Informe 931/2011 e que veu reiterado en relación coa organización e configuración do sector público local:

*«A racionalización e a evolución do sector local cara un modelo máis eficaz e eficiente para o desempeño das competencias que o ordenamento xurídico outorga ás entidades locais, pasa polo estudo e deseño dun mapa local acorde ás necesidades demográficas, económicas e sociais actuais e orientado a formas máis lóxicas de prestación de servizos aos cidadáns, eliminando e evitando, no posible, tanto a duplicidade de actuacións e solapamento de competencias non só entre distintas entidades locais senón entre distintas administracións públicas en especial, así como a persistente presenza de entidades que non prestan servizo ningún ou que carecen de actividade e promovendo, no seu caso, fórmulas de agrupación de entidades para unha maior economía, eficacia e eficiencia na prestación de servizos».*

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

## 2.2.4 Marco legal

A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local formula a posibilidade de impulsar procesos de fusión de municipios. Sobre este asunto o Consello de Estado, no seu Ditame 567/2013, de 26 de xuño, emitido sobre o anteproxecto da devandita Lei durante o seu proceso de tramitación, afirmou que *"se afirmouse que non cabe considerar que este mecanismo (a fusión de Concellos) sexa contrario á autonomía local, pois para que esta poida existir como tal faise imprescindible contar cunha planta municipal ben estruturada na que, respectando a súa diversidade, os municipios se asentan sobre bases poboacionais e económicas sólidas, de maneira que poidan atender con eficiencia ás necesidades veciñais e desempeñar a súa función como un dos factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer unha regulación que determine os supostos en que procede acudir a esta vía como forma de garantir unha xestión axeitada e eficiente dos intereses municipais e os criterios que deben seguirse no proceso de fusión"*.

Mais cómpre formularse se a Constitución impón límites para o caso de que esas fusións sexan forzosas, ao contrario do principio xeral recollido na Lei de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local. E a resposta é que non, a garantía constitucional da autonomía local non constitúe en si mesma un obstáculo insalvable a este proceso.

En canto ao reparto de competencias, segundo o Tribunal Constitucional é ao Estado ao que lle corresponde regular as bases do réxime local en virtude do título competencial sobre as bases do réxime xurídico das Administracións Públicas contido no artigo 149.1.18º da Constitución, debendo garantir a existencia dunha normativa básica común en todo o territorio nacional. Así, cabería que o Estado interviñese neste ámbito ditando un conxunto de normas básicas para fixar un mínimo común denominador nos criterios e procedementos de fusión de municipios co obxectivo de garantir un estándar esencial de garantía da autonomía local. Esa hipotética norma básica estatal debería ser compatible coas regras xerais de reparto competencial e, en consecuencia, permitir o suficiente desenvolvemento e concreción polo lexislador autonómico, que tamén sería competente para a súa execución. De feito sería aos Lexisladores autonómicos, en virtude dos diferentes títulos competenciais relacionados co réxime local recollidos nos respectivos Estatutos de Autonomía, aos que lles correspondería tanto o desenvolvemento normativo como a súa execución. Así o artigo 148.1.2º da Constitución inclúe as alteracións dos termos municipais comprendidos no seu territorio e, en xeral, as funcións que correspondan á Administración do Estado sobre as Corporacións locais e cuxa transferencia autorice a lexislación sobre Réxime Local entre as competencias asumibles por todas as Comunidades Autónomas.

Esta situación competencial, lonxe de supoñer un contratempo máis ben é unha vantaxe para a posta en práctica da proposta de fusión ordeada, e polo tanto forzosa. Así, correspondería ao Estado ditar as normas básicas que haberían de respectarse en todo o territorio nacional, como denominador común a un proceso que, evidentemente, non pode ser igual en todas as Comunidades pero que tampouco pode dar lugar a 17 sistemas locais distintos, mediante o establecemento dos estándares a cumprir, os procedementos a levar a cabo, etc. E pola súa parte corresponderíalle a cada Comunidade Autónoma a elaboración dos mapas de competencias e de planta así como aprobar os ámbitos xeográficos de actuación, toda vez que sería un procedemento que debería estar moi pegado á realidade para resultar exitoso e son estas Comunidades as que mellor coñecen as particularidades, idiosincrasia,



lazos comúns de unión, e nalgúns casos de separación, dos distintos pobos para a súa inclusión concreta nuns ámbitos ou noutros para que resulte pacífica a fusión na que, ao final, debe acabar todo este proceso.

## 2.2.5 Os ámbitos territoriais para a prestación de servizos en Galicia

Nunha primeira aproximación ao establecemento dos ámbitos territoriais para a prestación de servizos que, en definitiva, servirán para conformar o futuro novo Concello resultante do proceso de fusión, unha vez estudada a división comarcal de cada provincia galega a miña proposta dámos un resultado que considero absolutamente razoable e co que creo que estará todo o mundo de acordo, e é a desaparición dos municipios de menos de 3.000 habitantes, xa que ao aplicar excepcións á cifra dos 5.000 por razóns orográficas, fundamentalmente, fai que haxa algunhas zonas nas que non é razoable, polo menos nun primeiro paso, superar esa cifra de 3.000 habitantes. Pero aínda así pode comprobarse na Fig. 1 que só con isto se reducirá o número total de Concellos galegos nada menos que en 146, máis dun 46% sobre a cifra actual.

Concellos con menos de 3.000 habitantes existentes actualmente e que coa miña proposta de fusión deixarían de existir como tales:

< 250	250 a 500	501 a 1.000	1.001 a 3.000
0	3	21	122

Fig.1

Onde se aumenta considerablemente o número de Concellos é nos que superan os 5.000 habitantes, segundo se aprecia na Fig. 2, referida á actual configuración de Concellos galegos comparándoa coa Fig. 3, que recolle a hipotética distribución segundo a nova planta resultante da fusión. Así entre eses 5.000 e os 8.000 pasaríase dos 44 actuais a 95, é dicir, máis do dobre. Con todo o anterior pasaríamos de case un 64% que sobre o total da actual división municipal galega supón o peso dos Concellos de menos de 5.000 habitantes a un 17% sobre o resultante desta aproximación a cambio de aumentar o sector comprendido entre os 3.000 e os 8.000, de forma que se pasaría do actual 31% a un teórico 65%.

Actual reparto de Concellos galegos entre 3.000 e 8.000 habitantes:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
30	24	25	10	9

Fig.2

Hipotética distribución segundo a nova planta resultante da miña proposta de fusión:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
11	23	51	28	16

Fig.3

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Polo que respecta ao segmento dos de máis de 8.000 habitantes a miña proposta non supón variación ningunha, tal e como se recolle na Fig. 4, pois non se trata dunha proposta para a consecución de fusiões estratéxicas senón para a racionalización en xeral do mapa de planta municipal de Galicia. Polo tanto mantéñense os 70 Concellos que actualmente contan con máis de 8.000 habitantes, aínda que si hai un cambio substancial en canto ao peso que estos teñen sobre o total, pasando de supoñer o 22% a representar o 35%, aproximadamente.

Concellos con máis de 8.000 habitantes existentes actualmente e que se manterían coa miña proposta, agás fusiões estratéxicas que se puidesen dar entre algúns deles:

8.001 a 10.000	10.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	> 100.000
13	35	15	4	3

Fig. 4

Todo iso supón que nesta primeira aproximación á fusión de Concellos mediante o sinalamento duns ámbitos territoriais para a prestación de servizos, como primeiro paso para que non resulte traumática, pasaríamos dos actuais 314 consistorios que hai en Galicia a 199, dos que 114 non sufrirían variación ningunha con respecto aos actuais, aparecendo 85 de nova creación. É dicir, estaríamos ante unha redución de 36,6% con respecto ao actual mapa de planta municipal galego, pasando de ter unha media de poboación por Concello, sen contar as 7 cidades, dos 5.778 actuais a uns 7.211 posibles.

Baixando máis ao detalle, Galicia conta con 53 comarcas que foron obxecto de estudo e sobre as que se poden realizar as seguintes actuacións, referidas unicamente aos actuais Concellos de menos de 5.000 habitantes:

- **A Coruña:** Esta provincia conta con 18 comarcas das cales nunha delas, a da Coruña, non existe ningún municipio con menos de 5.000 habitantes. Segundo a proposta que eu formulo noutras 12 abundaría con que os Concellos de menos deses 5.000 se agrupen baixo a xurisdición do da súa respectiva cabeceira comarcal, e no resto habería que buscar esoutras capitalidades municipais dos novos Concellos, que serían 2 en catro comarcas, as de Arzúa, Fisterra, Ordes e Santiago e 3 nunha soa, na de Betanzos, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 93 a 74 Concellos, é dicir, un 20% menos, pasando de supoñer o 30% do total actual ao 37% do teórico novo mapa municipal galego, sendo 23 deles de nova creación, o que equivalería a que 7 de cada 10 seguirían como ata agora.
- **Lugo:** Aquí hai 13 comarcas das cales en só 5 abundaría con que os Concellos de menos de 5.000 habitantes se agrupen baixo a xurisdición do da súa respectiva cabeceira comarcal, no resto habería que buscar esoutras capitalidades municipais, nalgúns casos e por cuestións orográficas, con ata 3 novos Concellos como é o caso dos Ancares, Terra Chá, Terra de Lemos e, mesmo, da propia comarca na que se encadra Lugo capital, e con 2 nas catro restantes, sendo estas A Mariña Central e a Occidental, Sarria e Ulloa, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 67 a 37 Concellos, é dicir, un 45% menos, pasando de supoñer o 21% do total actual ao

19% do novo mapa, sendo 25 deles de nova creación, o que representaría o 67% da nova configuración.

- **Ourense:** É unha provincia moi parecida á de Lugo, con 12 comarcas das cales en só 2 poderían agruparse os Concellos de menos de 5.000 habitantes coa súa respectiva cabeceira comarcal, sendo estas as de Terra de Caldelas e Terra de Trives, mentres que noutras 8 habería que configurar outro municipio a maiores e nas outras 2 restantes habería 3 e 4 novos Concellos, como son as de Verín e Ourense, respectivamente, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 92 a 35 Concellos, un 62% menos, pasando de supoñer o 29% do total actual ao 18% do novo mapa de Galicia, sendo 25 deles de nova creación, o que suporía que 7 de cada 10 consistorios ourensáns serían froito do proceso de fusión.
- **Pontevedra:** Esta provincia conta con 10 comarcas con certa similitude ás da provincia da Coruña. De feito aquí tamén hai unha, a do Morrazo, que non conta con ningún municipio con menos de 5.000 habitantes, en 7 das restantes abondaría con que se agrupen baixo a súa respectiva cabeceira comarcal, e nas outras dúas habería que conformar 2 e 3 novos Concellos, sendo estas as de Pontevedra e Caldas, respectivamente, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 62 a 50 Concellos, un 19% menos, pasando de supoñer o 20% do total actual ao 25% do total do novo mapa municipal galego sendo tan só 12 deles de nova creación, o que representaría 1 de cada 4.

### 2.2.6 Reaccións aos procesos de fusión de Concellos

En Galicia temos aínda recente o proceso de fusión dos Concellos de Oza dos Ríos e Cesuras (AC) que quizais non foi todo o modélica que debese pero era a primeira desde que en 1968 Acevedo do Río se fusionou co Concello de Celanova (OU) e ademais cunha lexislación autonómica contraditoria coa estatal, pendente aínda do pronunciamento ao respecto por parte do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, polo que entendo que todos aqueles erros de procedemento que pudiesen terse cometido son absolutamente disculpables. En calquera caso o que si é verdade é que non hai unha vontade política decidida para acometer verdadeiramente o proceso de fusións de Concellos como entendo que deberían ser e deixo constancia no presente, é dicir, organizadas, programadas, estudadas, consensuadas, pero finalmente forzosas, porque calquera proceso voluntarista suporía, de darse, a aparición de fusións máis por cuestións de empatía que de racionalización e sostenibilidade, así como a incentivación económica resultou, tradicionalmente, un auténtico fracaso tanto no noso país como, por exemplo, en Francia, onde xa se intentou sen ningún éxito, a proba son os máis de 36.000 Concellos con que conta aínda o país veciño, de aí que na fusión de provincias actuaran tal e como eu propoño para os municipios, é dicir, de forma organizada e programada, pero forzosa, anunciando que ese camiño vano seguir co resto da súa Administración Local.

Porén esas reticencias dos nosos políticos non son compartidas polos veciños. Recentemente o diario A Voz de Galicia publicou os resultados dunha enquisa da empresa Sondaxe referida á provincia da Coruña na que queda claro que a maioría da poboación aceptaría a fusión do seu Concello con outro máis grande, o cal podería facerse extensivo perfectamente á totalidade da Comunidade Autónoma, pois isto non é novo, así o mesmo diario

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

fixo pública outra enquisa da mesma empresa en 2011, nesta ocasión referida a toda Galicia, na que o 75,8% dos galegos estarían de acordo con estas fusións mentres que só un 12,2% estarían en contra. Segundo esta enquisa os veciños dos municipios con menos de 5.000 habitantes, nos que se centra a miña proposta e este traballo, serían os máis reacios ás fusións, seguramente por falta de información suficiente, pero aínda así só se oporía un 18,1%. Un detalle moi revelador dese traballo é o dos resultados segundo os votantes dos distintos partidos políticos, así dos do PSdeG-PSOE estarían a favor das fusións un 83,4% fronte a un 11,1% que estarían en contra; dos do BNG un 77,5% apoiarían as fusións mentres que un 16,4% se amosarían contrarios; por último, dos do PP un 71,7% dirían que si ás fusións fronte a un 18% que dirían que non. Curiosamente ao contrario das posturas mantidas polos representantes destes partidos na fusión de Oza-Cesuras. Co que parecen bater as posturas oficiais mantidas desde os partidos políticos, as súas direccións, representantes e alcaldes coas preferencias e opinións dos veciños e dos seus propios votantes.

Outro dato, non representativo pero si significativo, é a opinión dos economistas da provincia da Coruña recollida no barómetro do 2º trimestre de 2013 publicado polo seu Colexio Oficial, segundo o cal o 92,67% dos economistas enquisados manifestáronse a favor da fusión de Concellos mentres que tan só un 6,33% indicaron que non serían relevantes nin para o crecemento económico nin para a cidadanía. Ademais, o 73,67% dos entrevistados indicaron que esas fusións deberían ser forzosas mentres que o 19% consideraron que deberían ser voluntarias.

Por outra parte, unha cuestión que se me presentou como obxección á miña proposta por parte dalgúns politólogos son as súas reservas sobre a posibilidade de que a fusión supoña unha minoración na representatividade dos membros das corporacións locais e polo tanto unha perda na calidade democrática dos novos Concellos, o cal creo que se cae polo seu propio peso. Por unha parte está demostrado que a proximidade excesiva dos representantes municipais non é directamente proporcional a unha maior eficiencia e calidade democrática, senón que pode chegar a ser todo o contrario, a presión á que se atopan sometidos por esa proximidade fai que non sempre se adopten correctamente as decisións que debesen, e por outra parte esa teoría suporía que a propia aplicación do artigo 179 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, que establece a distribución do número de concelleiros segundo o número de residentes por municipio, faría que a maior poboación menor calidade democrática ao ser menos representativos per cápita os membros dos Concellos segundo van aumentado de poboación.

Por último gustaríame dar un dato final: actualmente en Galicia hai un total de 3.256 concelleiros. Pois ben, de aceptarse a miña proposta, dos datos que constan no presente traballo suporía que ese número de concelleiros pasase a 2.869, é dicir, 387 menos, ou se se quere ver en termos proporcionais, unha redución tan só do 12%, co cal parece que eses temores a unha infrarrepresentación municipal non teñen sentido, pois manteríase nuns termos moi similares. Entón, onde está o problema para que haxa tanta oposición ás fusións?, pois en que onde realmente hai redución é no número de alcaldes, pasando de 314 a 199, é dicir, 115 menos, de aí que os que realmente se opoñen son os partidos políticos, ao considerar que isto podería supoñerlles unha perda de poder político, pero é evidente que non de representación nin de calidade democrática, polo que queda claro que os intereses destes van en dirección contraria ás preferencias e opinións tanto dos veciños como dos seus propios votantes, porque as súas prioridades son outras distintas.

Ante o anterior alguén podería preguntarse onde está o aforro nas fusiões, se tan só se reduce un 12% o número de concelleiros. Pois precisamente en que os que supoñen maior gasto, que son os alcaldes, son os máis afectados, de forma que habería un 36% menos, así como se pecharían 115 Casas Consistoriais, cos custos que isto supón tanto en gasto corrente, como en duplicidade de servizos, soldos, asignacións, dietas, persoal, etc., etc., o cual, facendo unha previsión extremadamente conservadora ante a distinta casuística existente, podería rondar como mínimo os 6 millóns de euros anuais, que non necesariamente teñen que ser de aforro xa que non é o gasto público o problema dos nosos Concellos, senón que podería computarse como maior crédito dispoñible para a prestación desde os novos Concellos a toda a súa poboación dos servizos que xa viñan prestando os de maior entidade, así como para a mellora destes e para a implementación doutros novos. Todo iso sen aumentar a presión fiscal dos veciños. Pero a cousa non remata aquí. A actual Lei de Facendas Locais establece un 17% máis na participación nos ingresos do Estado para aqueles municipios que pasen de 5.000 habitantes con respecto aos de menor poboación e a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local outorga un 10% adicional a todos aqueles municipios que se fusionen, co que calquera novo Concello que supere eses 5.000 habitantes tería un 27% de incremento nos seus ingresos provenientes do Estado, o que, tamén baixo o mesmo prisma conservador, podería superar como mínimo os 9 millóns de euros. A isto habería que engadirle o disposto no novo artigo 13 da citada Lei 27/2013, que no seu apartado 4.6 establece que durante, polo menos, os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión, terán preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios ou outros instrumentos baseados na concorrencia, prazo este que poderá prorrogarse pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado. Ademais do anterior hai que ter en conta que xa fai tempo que desde a Xunta de Galicia se dá prioridade nas súas ordes de convocatoria de subvencións aos Concellos que se fusionen, así como reservando para eles maiores créditos que para os que concorran individualmente. E por se todo iso fose pouco vaise crear un fondo especial para financiar fusiões de Concellos a incluír na futura reforma da Lei de Administración Local de Galicia, converténdose así na primeira Comunidade Autónoma en tomar medidas neste tema.

Como resumo de todo o anterior podería concluir, sen temor a equivocarme, que con todas estas medidas cada Concello resultante da fusión podería dispoñer, como mínimo, dunha cantidade superior ao millón de euros por lexislatura, o cal non é nada rexeitable. Todo iso debería ser suficiente para que algo se mova ao respecto, pero veremos se nun prazo de tempo razoable se dan as fusiões que son necesarias en Galicia para racionalizar o seu mapa de planta municipal e con iso unha maior prestación de servizos públicos e a mellora dos existentes co conseguinte aumento da calidade de vida dos seus veciños, ou se finalmente haberá que adoptar outro tipo de medidas menos amables pero cada vez máis necesarias e inaprazables.

### 3 Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, MARCOS. 2014. "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores". Cuadernos de Derecho Local n.º 35. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

- BANCO DE ESPAÑA. 2014. Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. <http://www.bde.é>
- BARÓMETRO DE ECONOMÍA. 2013, Enquisa do Colexio de Economistas da Coruña aos seus colexiados. 2º. Trimestre 2013.
- CARBONELL PORRAS, ELOISA. 2013. "La planta del gobierno local". Relatorio ao VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 e 9 de febreiro de 2013.
- CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO e NAVARRO RODRÍGEZ, PILAR. 2014. Coordinadores do libro colectivo: "La reforma del régimen jurídico de la Administración Local". El Consultor. Grupo Wolters Kluwer.
- CONSEJO DE ESTADO. 2013. Dictamen Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Expediente 567/2013.
- CONSEJO DE EUROPA. 2013. Congreso de poderes locales y regionales. Estrasburgo, 19 a 21 de marzo de 2013.
- CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA. 2009. Los cambios en las estructuras locales de Europa.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2012. "Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos". <http://fusioendeayuntamientos.blogspot.com.es>. E 2013, Relatorio ao II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos. Madrid, 3 a 5 de xullo de 2013.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2014. "La planta municipal española. Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios como paso previo a la fusión no traumática de Ayuntamientos". Relatorio ao V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 29 de setembro a 1 de outubro de 2014.
- DOCUMENTACIÓN PARA A UNIÓN VOLUNTARIA MEDIANTE FUSIÓN DOS CONCELLOS DE OZA DOS RIOS E CESURAS. 2012.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS. 2014. "Especial Reforma Local". Revista n.º 5, de 15 de marzo.
- FEDERACIÓN GALEGA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS. 2014. <http://www.fegamp.org>
- INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA. 2014. <http://www.ige.eu>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ine.é>
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. 2014. "Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Federació de Municipis de Catalunya.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2014. Déficit de las AA. PP. 2013. <http://www.minhap.gob.é>.
- ROMERA JIMÉNEZ, OSCAR e RODRÍGUEZ MARQUEZ, JESÚS. 2014. "Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la efi-

ciencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales". Crónica Presupuestaria 2/2014. Instituto de Estudios Fiscales.

THE ECONOMY JOURNAL. 2014. "La reforma de la Administración" I (<http://www.theeconomyjournal.com/é/lareformadelaadministracion.php>) e II (<http://www.theeconomyjournal.com/é/lareformadelaadministracion2.php>)

TRIBUNAL DE CUENTAS. 2011. Informe de fiscalización 931/2011.

regap



MONOGRÁFICO  
*A reforma local / a debate*