



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 2_2021 | pp. 161-180

Santiago de Compostela, 2021

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

© Manuel Octavio del Campo Villares

© Vanessa Miguéns Refojo

© Ana Cid Bouzo

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

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

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

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

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

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



MANUEL OCTAVIO DEL CAMPO VILLARES

Profesor axudante doutor de Economía
Universidade da Coruña
<https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>
moctadcv@udc.es

VANESSA MIGUÉNS REFOJO

Técnica de investigación
Universidade Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-1467-8299>
vanessa.miguens@uam.es

ANA CID BOUZO

Graduada en Ciencias Políticas e da Administración
Universidade de Santiago de Compostela
cidbouzoa@gmail.com

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

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

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

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

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

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

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

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Marco de estudo e obxectivo. 3 Diagnóstico territorial. 3.1 Contorna xeográfica. 3.2 Análise demográfica. 3.3 Estrutura socioeconómica. 3.4 Dotación de servizos colectivos. 3.4.1 Sanidade e educación. 3.4.2 Servizos sociais e outras dotacións. 3.5 Estudo financeiro-orzamentario. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

O deseño dun modelo racional que garanta o eficaz desempeño das funcións que o ordenamento xurídico lles asignou ás entidades locais pasa por elaborar un mapa local que facilite a correcta triangulación entre competencias locais, necesidades derivadas da caracterización do medio e os recursos postos á súa disposición. España ten, en 2020, 8.131 municipios, o 61,5% con menos de 1.000 hab. e 3.997 non alcanzan os 500 hab. (49%), o 8,5% entre 10.000-100.000 hab. e só o 1,8% teñen máis de 50.000 hab., sen contar as entidades de ámbito territorial inferior ao municipio, cuxa suma supera as 5.000, e as provincias.

Galicia posúe 313 municipios e unha poboación de 2.701.819 hab. en 2020. O seu territorio organízase arredor de 7 cidades, que suman 995.126 hab. e ten 49 municipios de entre 10.000-50.000 hab. onde residen 918.641 persoas. O 17,9% dos seus municipios acollen o 70,8% da súa poboación, mentres 200 municipios (63,9%) non alcanzan os 5.000 habitantes.

Esta radiografía mostra como se afronta un período de gran recesión, onde as necesidades en canto a atención sanitaria se refire, a fragilidade do servizo educativo, a

complexa xestión administrativa, o pagamento de ERTE ou outras axudas poñen en tea de xuízo a eficacia da Administración, cunha desmesurada rede burocrática. Iso fai que a cuestión de cal é a mellor estrutura administrativa na provisión dos servizos colectivos se deba pór sobre a mesa¹. A maior vulnerabilidade social, máis necesario é un uso eficiente dos recursos públicos en canto a custos de administración e cumprimento. A ineficiencia na Administración é algo que a ideoloxía ou os bos sentimentos non deben ocultar.

2 MARCO E OBXECTO DE ESTUDO

A dificultade para garantir a equidade de acceso aos servizos públicos locais (SPL), xunto á sustentabilidade destes, é un dos grandes retos aos que se enfrontan os gobernos². Por iso, a insuficiencia financeira das facendas locais é un dos temas máis tratados ao falar de reestruturar a Administración.

Este traballo ten por obxecto fixar un marco de análise que facilite información técnica relevante para o deseño, en tamaño e forma, dunha Administración local accesible e eficiente na provisión dos SPL que lle son propios, e mellorar o nivel de benestar dos seus cidadáns, sen que iso supoña un maior custo para a Administración.

A proposta formulada busca servir de guía na toma de decisión dos equipos de goberno implicados na avaliación e optimización dos servizos de interese común no eido rural, caracterizado por asentamento disperso, economía pouco desenvolvida, envellecemento e escasa poboación, cuxos efectos se manifestan nunha diminución das rendas produtivas, desaparición das actividades secundarias e emigración dos máis novos³.

FERRÁS *et al.*⁴ fai fincapé na dificultade para crear explotacións agroindustriais competitivas por falta de base socioeconómica; tamén en DE DIEGO⁵. Ademais, a negativa evolución sociodemográfica é clave na falta de expectativas, o que impide manter SPL destinados á xente nova que abandona estes territorios⁶, elevando o custo/habitante da súa provisión. O contrario sucede cos servizos para maiores, cuxa exixencia crece sen cesar⁷.

Esta evolución en termos de provisión pública local condiciona a sustentabilidade financeira e funcional dos municipios rurais⁸, obrigando a considerar a reestruturación administrativa como unha alternativa para a eficiente e equitativa provisión de SPL⁹.

España, como membro da UE, presentou a comezos da pasada década medidas para converxer aos valores fixados pola UE e afastar futuros rescates. Entre estas políticas situadas dentro da Estratexia Europa 2020, están os Programas Nacionais de Reformas, que incluían a racionalización do número de entes locais e as súas competencias ou a agregación de municipios, adecuando esas competencias segundo tramos de poboación e mantendo a condición de municipio só os que alcanzan un mínimo poboacional.

Non obstante, estas iniciativas apenas tiveron incidencia no noso país, polo que a estrutura micromunicipal é unha carga económica difícil de soportar en tempos de

crise, cando cada euro conta máis que nunca. En España, reducir tamaño administrativo non parece ser unha política conveniente, tal como recollen os traballos de MÍGUEZ, DURÁN ou GALERA¹⁰, a pesar do interese en buscar fórmulas para unha maior cooperación intermunicipal, que adoitan dar lugar a máis entes locais. Non obstante, en Europa a fusión territorial tivo éxitos recentes (Francia, Grecia ou Portugal). En España a resistencia dos concellos a integrarse voluntariamente é un muro infranqueable que medra alimentado pola idiosincrasia de cada hábitat residencial.

Porén, no ámbito local a fusión permitiría (Lei 27/2013) gañar dimensión e fortaleza á hora de prover de forma eficiente aqueles servizos que lle son propios mediante unha maior autonomía¹¹. Ademais, o tamaño poboacional aumentaría a calidade do servizo, ao ter máis financiamento e unha capacidade de xestión crecente, ao sosterse nunha maior poboación.

En Galicia, a metade dos concelleiros pertencen a 200 concellos con menos de 5.000 residentes e 405.681 hab., 15 % dos galegos. Esta situación, similar ao resto de España, nada ten que ver coa maioría de países europeos, cunha organización máis centralizada, que é unha forma de reducir burocracia e persoal político, ofrecendo ao Estado unha vía de gasto máis sustentable.

Tras situar o marco obxecto de estudo (identificar a oportunidade dunha integración municipal como medida de supervivencia dunha Administración local), abórdase o estudo dun caso aplicado. O marco de estudo a desenvolver é a procura da forma administrativa máis eficaz para prover os SPL e asegurar a súa sustentabilidade¹². Iso fai do diagnóstico territorial un paso previo para definir e seleccionar os indicadores de xestión máis axeitados ao caso¹³.

O traballo utiliza como referencia a posible fusión de 4 municipios rurais da actual bisbarra de Bergantiños na provincia da Coruña: Malpica de Bergantiños, Laxe, Cabana de Bergantiños e Ponteceso. A elección de municipios responde a unha similar base socioeconómica e dinámica evolutiva seguida nos últimos anos, ademais de cumprir os requisitos establecidos na Lei 27/2013. O primeiro paso é analizar a necesidade e viabilidade da reforma proposta. Para iso, caracterízase o espazo e municipio resultante (*Bergante*), no período 2016-2018. Iso permite identificar os puntos a favor e en contra da fusión proposta, tarefa que marca o desenvolvemento do traballo. A estrutura é a seguinte:

A primeira e a segunda subepígrafes analizan a localización física e humana e a xeodemografía do espazo. A caracterización xeográfica e a localización da súa poboación facilita identificar a sustentabilidade do municipio resultante. Un terceiro punto analiza a estrutura socioeconómica: tecido empresarial (demanda laboral), actividade, condición xurídica, tamaño, e mercado laboral (oferta laboral), afiliación á Seguridade Social e contratación.

Un cuarto punto analiza a prestación de servizos públicos e comúns, vendo que posibilidades permite a fusión para mellorar a eficiencia e o acceso aos SPL a partir dos medios e recursos dispoñibles. O quinto punto aborda a situación financeira a partir do orzamento agregado, analizando a eficiencia na súa xestión e a capacidade económica

do municipio agregado. O traballo remata coas conclusións máis relevantes e a análise sobre que estrutura provisora é máis axeitada segundo o diagnóstico efectuado.

3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

3.1 Contorna xeográfica

Os municipios obxecto de estudo están na bisbarra de Bergantiños, situada ao noroeste da Comunidade Autónoma de Galicia, na provincia da Coruña e cunha superficie de 741,9 km².

En 2019, o municipio de Cabana, cunha superficie de 100,2 km², ten unha poboación de 4.248 hab. e 52 núcleos poboacionais. Malpica posúe unha superficie de 61,2 km², unha poboación de 5.391 hab. e 33 núcleos de poboación. Ponteceso, unha superficie de 92 km², unha poboación de 5.502 hab. e 49 núcleos de poboación. Laxe ten unha poboación de 3.016 hab., 37,8 km² de superficie e 17 núcleos de poboación.

A superficie do municipio agregado é de 291,2 km², 151 núcleos de poboación e 18.157 hab. (62,3 hab./km²). Con iso obtense a dispersión municipal, táboa 1, que recolle a información acerca do asentamento poboacional: variación, densidade e dispersión no trienio 2016-2018.

Diagnóstico

Municipio agregado dunha reducida densidade respecto á súa rexión, provincia e bisbarra, sendo os máis rurais os desta última.

Asentamento disperso (hab / núcleos_pob) en todo o territorio, o cal limita a capacidade para prover os seus SPL, ao supor un sobrecusto na provisión por distancia e dificultade para achegalos ao cidadán, dando lugar a uns SPL insuficientes.

Perda poboacional, 471 habitantes (-2,5%) en dous anos, mostra dunha exigua natalidade e baixa urbanidade do territorio.

Táboa 1. Densidade_Dispersión_Poboacional.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Poboación	18.443	18.568	18.914	-2,5%
Densidade_Pob_Galicia	91,4	91,6	92,0	-0,6%
Densidade_Pob_Coruña	141,1	141,1	141,4	-0,2%
Densidade_Pob_Comarca	90,7	91,0	91,7	-1,1%
Densidade_Pob_Bergante	62,3	63,3	63,8	-2,2%
Hab. / núcleos-Pob_Bergante	122,1	123,0	125,3	-3,1 ptos.

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

3.2 Análise demográfica

O estudo poboacional emprega os indicadores demográficos básicos que visualizan o comportamento dos fenómenos demográficos: natalidade, fecundidade, mortalidade, crecemento, estrutura poboacional e movementos migratorios. Estes obtéñense das estatísticas de nacementos, defuncións, emigrantes, inmigrantes e poboación residente. A tal respecto e como marco xeral debemos dicir que Galicia presenta un estado global de declive demográfico, crecemento natural inexistente e envellecemento crecente, o cal trasladado ao ámbito local se agrava.

A continuación, analízase a dimensión e a estrutura demográfica do municipio fusiónado para identificar a sustentabilidade vital que tería. A táboa 2 resume as principais ratios demográficas.

Diagnóstico

A idade media do municipio agregado é maior de 50 anos e crece de forma continuada, mozos (<20 anos) o 11% e ratio poboación maior sobre mozo onde en breve a primeira cuadruplicará á segunda, máximo envellecemento.

O índice de envellecemento ($\text{pob}_{>64 \text{ anos}} / \text{pob}_{\text{total}} * 100$) aumentou 1,2 puntos no trienio, o que unido á estrutura de idade leva a unha relación maiores/infantes de 1:2,8, case o triplo. Ademais, 1/3 da poboación é >64 anos, crecendo un 3,8%.

Nun horizonte a medio/longo prazo, o relevo xeracional é imposible, problema común dos municipios rurais con baixa densidade poboacional e economía de base agraria e que fai que o trípode despoboación, desemprego e envellecemento se unan¹⁴.

Segundo os grandes números da estrutura de idade e o tamaño poboacional, a súa pirámide de poboación é propia de territorios envellecidos: escasa poboación na base e ensanche entre os 45-70 anos. Esta situación foi provocada polo descenso da natalidade e unha maior esperanza de vida; unida á marcha da poboación nova, a consecuencia é a insustentabilidade espacial¹⁵.

Os movementos poboacionais reflicten a falta de expectativas e oportunidades laborais por ausencia de actividade e demanda interna. Por iso, sen medidas urxentes, nin a supervivencia do municipio agregado estaría asegurada no tempo. A subsidiariedade é o seu único futuro e, con iso, unha baixa capacidade en canto a prestación de servizos.

A natalidade (-0,2%) é a variable cuxa evolución mellor explícita a reducida capacidade de atracción humana da chamada España baleirada¹⁶. Entre os factores explicativos do descenso da natalidade figuran algúns xerais: incorporación masiva da muller ao traballo, atraso na idade do primeiro fillo/a ou cambio das estruturas familiares. Pero, no caso de municipios rurais e asentamento disperso, tamén se debe á falta dun mercado interno que facilite a cohabitación de servizos, a actividade económica e a oportunidade laboral.

Se á natalidade se lle engade o saldo migratorio, a situación agrávase. O municipio agregado non é atractivo para a poboación exterior. Emigraron no trienio 287 persoas, especialmente novas en busca de oportunidades laborais. En clave laboral, recólleo a

evolución da taxa de substitución inmediata da poboación activa, poboación 60-64 anos respecto á poboación de 15-19 anos en porcentaxe, con cifras do 40% no período.

Dentro dos movementos naturais de poboación (MNP), as taxas de natalidade e mortalidade son os indicadores máis representativos, xunto ao crecemento vexetativo e aos movementos migratorios, medidas que permiten analizar o pasado recente e a perspectiva territorial futura. O saldo vexetativo (nados < falecidos) mostra a urxente necesidade de aplicar políticas eficaces en materia de poboación, facilitando o asentamento empresarial xunto a uns servizos básicos suficientes e accesibles, o que leva un tempo ata ver os seus resultados no territorio.

Táboa 2. Indicadores_Demográficos.

	2018	2017	2016	Δ Var_18/16
Idade_Media	51,8	51,5	51,1	+1,4%
% Pob_nova (<20 anos)	11,1%	11,1%	11,0%	+0,9%
(Pob>64 / Pob<20) anos	3,8	3,8	3,7	+3,5%
Taxa_Envellecemento	32,4%	31,8%	31,2%	+3,8%
Saldo_Vexetativo	-195	-184	-174	-12,1%
Taxa_ΔVexetativo	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-15,2%
Taxa_natalidade (s / 1.000 hab)	79	89	94	-0,2%
Saldo_Migratorio	-76	27	-238	-68%
Taxa_Substitución_Pob_Activa	38,5%	40,6%	40,6%	-5,1%

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

A panorámica descrita non deixa lugar ao optimismo e non cabe perder tempo, como mostra a negativa taxa de crecemento vexetativo (saldo_vexetativo / poboación). O territorio fusionado presenta un sostido descenso de poboación, traducido nunha poboación envellecida e unha xeral incapacidade de atracción humana. Por iso, urxe buscar alternativas para manter os SPL actuais, reestruturando a provisión do espazo analizado.

Accións

É crucial adoptar medidas ambiciosas en clave de poboación: unha maior dotación de servizos relacionados coa poboación maior (terceira idade) e para atraer novas familias (servizos asistenciais, educativos e sanitarios). Aínda que é no eido económico e do emprego onde os esforzos deben aumentar: facilitar solo industrial, reducir burocracia, asesoramento eficaz e axudas para a apertura de novos negocios, ademais de identificar a estrutura administrativa máis axeitada.

É preciso un plan estratéxico de dinamización espacial onde a integración municipal (ou de servizos) teña un papel transcendente, favorecendo unha xestión do territorio eficaz ao aumentar a dotación de SPL e a concentración humana. Un municipio máis poboado ten dereito a máis recursos e esa maior poboación permitiralle unha maior capacidade de negociación na provisión de servizos.

3.3 Estrutura socioeconómica

Este punto estuda as características e a dimensión da estrutura socioeconómica do espazo investigado: mercado laboral e tecido empresarial (táboa 3). Complétase coa visión acerca do nivel de renda, de produción e a dependencia pensional (táboa 4).

Diagnóstico

A afiliación á Seguridade Social é obrigatoria e única na vida laboral da persoa, sendo un dato transcendente. A ratio de afiliación mostra a proporción de suxeitos afiliados respecto á poboación potencial activa. A afiliación do municipio agregado é baixa (<60%), moi habitual en zonas rurais, onde a maioría de empresas son autónomos ou microempresas e iso fai que apenas exista masa empresarial (táboa 3).

O anterior agrávase ao analizar a contratación. Novos contratos entre filiación anual, caendo 3 puntos no trienio, e máis considerando a tipoloxía contractual (contratos fixos <12%). A taxa de desemprego do municipio agregado sitúase por enriba do 15% en 2018 e na última década moveuse entre o 14%-20%, alta para a media rural. O efecto amortecedor agrario é menor que o de zonas rurais máis de interior.

Todo iso é o reflexo dunha exigua estrutura produtiva en tamaño e desenvolvemento e unha conxuntura sociolaboral falta de dinamismo e chea de traballo precario, ademais dunha reducida supervivencia empresarial por carencia dunha demanda sostida (mercado interno), afectando iso á oferta laboral, demografía e consumo do territorio.

O número de empresas en 2018 era de 1.647 e, en canto á súa tipoloxía sectorial (táboa 3), a maior porcentaxe dedícase aos servizos. A falta de desenvolvemento industrial e a forte base rural do territorio de referencia, xunto ao seu reducido tamaño, fan que o sector secundario sexa o de menor peso e a maioría desa industria é agroindustrial. Ademais, aínda que as empresas de servizos superan as 2/5 partes do total, o seu peso é inferior ao esperado para unha economía desenvolvida; só comercio polo miúdo, transporte e hostalaría destacan en emprego.

Por outra banda, como 1/3 das empresas pertencen ao sector primario, cómpre identificar as fortalezas deste sector, clave para a economía da zona e onde destacan a carne, as hortalizas e a pataca, produtos cuxa capacidade exportadora a grandes mercados é baixa. É preciso empoderar aqueles produtos agrarios que son fortaleza territorial.

A táboa 3 na penúltima fila recolle a condición xurídica das sociedades mercantís: anónimas, limitadas e cooperativas do municipio agregado. Obsérvase que ademais de poucas (<15%) son pequenas. A falta dun tecido empresarial relevante apréciase na súa

forma xurídica, sendo a sociedade mercantil a que, por tamaño e capacidade comercial, máis vantaxes ten para aproveitar as economías de escala; apenas representa o 14 %.

Táboa 3. Estrutura_Laboral_Tecido_Empresarial.

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

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Vendo a proporción de empresas segundo o cadro de persoal, as empresas de Bergante teñen unha alta febleza estrutural. Apréciase un predominio de autónomos e microempresas, mostra dunha baixa profesionalización; as empresas con máis de 9 asalariados non chegan ao 2 %. Existen moitas empresas, pero poucos postos de traballo. Preséntase unha contorna rural, un mercado interno carente de demanda onde o emprego cualificado é inapreciable e a actividade agroindustrial, xunto ás pensións, son o soporte económico principal.

Accións

O contexto descrito explícase por cuestións como a especialización primaria, a complexidade burocrática, axudas públicas escasas, malas comunicacións e falta de mercado interno. Todo iso fai que a poboación dependa duns servizos moi vulnerables á conxuntura do momento.

Ante esta situación, a sociedade mercantil desempeña un papel esencial. Por iso, facilitar a súa instalación mediante abaratamento do solo, axudas á contratación ou eliminar barreiras administrativas son políticas que marcan o camiño que cómpre seguir. Para iso é necesaria unha Administración áxil e tecnificada a nivel local. Unha vantaxe da fusión é a posibilidade de contar con persoal de superior capacitación (obriga normativa de contratar persoal técnico para atender esa maior poboación).

Un indicador básico de capacidade socioeconómica é a renda bruta dispoñible (RBD), ver táboa 4. A RBD da actual bisbarra de Bergantiños en 2018 era de 12.355 euros, sendo a media do municipio a fusionar un 6,3% inferior. Os municipios seleccionados son os máis rurais e con menor poboación da bisbarra. Bergante aumentou o seu RBD un 6,5% respecto a 2014, que son 2,14 puntos por debaixo da media comarcal, mostra dunha relación directa entre capacidade económica e poboación.

Un segundo indicador de capacidade económica é o produto obtido polas unidades produtivas residentes. O PIB per cápita da bisbarra de Bergantiños en 2018 foi de 14.434 euros, táboa 4, sendo a media do municipio agregado un 13% menor. O PIB per cápita do municipio fusionado sitúase 1.880 euros por debaixo do comarcal en 2018. Entre os municipios da bisbarra non incluídos na selección efectuada está a capital comarcal, o núcleo máis urbano; iso explica en parte que a RBD e o PIB do municipio agregado sexan inferiores ao dato comarcal, de media un 5% e un 11,7% menos.

A táboa 4 tamén recolle a dependencia pensionada. Segundo os datos, esta creceu un punto en 5 anos. A iso únese a información da pensión media, que para o municipio agregado en 2018 foi de 746 euros. Se este dato se compara con Galicia e España, ese importe queda moi por debaixo, un 11,6% e un 20,1% respectivamente.

A base produtiva primaria e o reducido tamaño empresarial explican esta realidade. A estrutura de rendas do sector primario por produto é moi baixa, e o tamaño e a condición xurídica empresarial non propician a xeración de economías de escala na produción. O tamaño económico-laboral require de políticas de amplo espectro.

Táboa 4. RBD_PIB_Pensiós.

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

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

3.4 Estrutura e prestación dos SPL

3.4.1 Sanidade e educación

Sanidade e educación son claves como factores de calidade de vida. Tendo en conta que a proxección comarcal prevé un envellecemento progresivo da poboación e falta de novos infantés, é determinante a análise destes servizos.

Diagnóstico

A táboa 5 mostra a suma de médicos, enfermeiros e ATS per cápita (cober_humana) e os habitantes por centro de saúde (cober_física), ratios cuxa evolución e valores poden cualificarse de óptimos. Agora ben, as dúas cifras esconden un problema, non unha vantaxe, e é que ambas son efecto da caída de poboación (falecidos > nacidos).

Tamén se recolle a distribución do persoal sanitario por especialidade: atención primaria, médicos, enfermaría e especialidades básicas. Os datos mostran necesidades sen cubrir: matronas e só dous pediatras. E é que, sen atención a neonatos e poboación infantil, o resultado obvio é a ausencia de nova poboación.

Atendendo ao feito de que a poboación que máis atención sanitaria precisa é a infantil e os maiores, a falta de especialistas revela un déficit sanitario, e a precariedade da oferta sanitaria é sinónimo de despoboamento no ámbito rural. Pero tamén faltan recursos humanos en especialidades ligadas a doenzas de maiores; a asistencia social é unha necesidade inmediata, como a fisioterapia, carentes nos dous casos.

O espazo analizado ten 4 centros de saúde e 29 recursos humanos en atención primaria, pero valorar o número non é tan relevante como a diversificación. Un efecto da fusión é a ampliación do número de especialidades médicas por maior necesidade social. A fusión favorece a aproximación prestacional ao municipio individualmente máis dotado, facilitando ampliar persoal e número de especialidades ao crecer en poboación, efecto demanda social.

A táboa 5 recolle tamén o número de docentes en centros públicos e a cobertura alumno/docente: en 2018 había 232 docentes en 12 centros. Obsérvase como a ratio alumno/profesor descende en 2018 a 5,7:1 alumnos. Ao baixar o alumnado, cae a ratio alumno/docente, a cal, se se reduce demasiado, fará que o centro non sexa sustentable.

O número de alumnos non é elevado, mostra da baixa natalidade observada. A fusión beneficiaría este servizo en clave de distribución, dado que a integración fai que os 4 municipios sexan un distrito único con máis poboación e superficie, o que permitirá conservar a oferta educativa, bacharelato e ciclos profesionais. Hoxe o alumnado debe desprazarse á capital comarcal para calquera estudo posobrigatorio. Ademais, a proxección demográfica fai intuír a desaparición de máis centros. Por iso, traballar coa cifra agregada de alumnos e alumnas facilita a sustentabilidade de medios e recursos.

Por outra banda, o número de alumnado por nivel educativo e por centros en 2018 deixa dous datos preocupantes: a falta de cobertura da matrícula primaria/infantil, situada en apenas un 40%, e a ratio de prolongación de estudos primarios dentro do

espazo municipal agregado, secundaria/primaria, a cal é apenas dun 68%. A sustentabilidade do servizo educativo non está garantida.

Táboa 5. Cobertura_Sanitaria_Educativa.

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

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Cómpre dicir ademais que non existe oferta educativa para adultos, a educación especial é inexistente e non hai ciclos formativos superiores.

3.4.2 Servizos sociais e outras dotacións

Os servizos sociais son as actuacións e prestacións orientadas a mellorar ou conservar o benestar da cidadanía mediante a subministración de información, atención e apoio a persoas e colectivos vulnerables ou dependentes¹⁷.

Diagnóstico

O número de centros de asistencia social é de 16, e cobren todo o territorio. Non obstante, indo ao detalle do persoal con que contan, especialmente respecto á poboación maior, é insuficiente. Unha preocupación é a cobertura de prazas de maiores en residencias (unha residencia), sendo a ratio de poboación >64 anos/prazas residencia de 1.178:1 en 2018. A fusión xustificaría ampliar o número de prazas ou impulsar a

creación dunha nova residencia. Ademais de mellorar a dotación asistencial, sería fonte de emprego e actividade socioeconómica¹⁸.

Unha cuestión transcendente ao falar dos servizos colectivos en territorios con alta dispersión poboacional é o transporte; a táboa 6 recolle as paradas do transporte regular. A fusión permitiría unha xestión integral do servizo cunha maior capacidade de negociación desde unha superior demanda¹⁹, podendo negociar rutas, frecuencias e prezos. Neste punto, a fusión do transporte regular e escolar debe ser considerada en clave de eficiencia.

A táboa 6 inclúe a cobertura dos servizos farmacéutico e financeiro. En canto ao primeiro, hai 9 farmacias. A fusión deixa en 2018 unha ratio de 1:2050 habitantes, polo que, considerando a ratio media habitual farmacias/poboación de ámbitos semiurbanos (1:2500), a conclusión é que non se deben eliminar farmacias.

En canto á asistencia financeira, hai 10 oficinas en total. A fusión deixa unha media de 1,8 oficinas por cada 1.000 habitantes. Este baixo alcance leva consigo o risco de máis peches por falta de rendibilidade. A fusión xustificaría manter unha oficina no núcleo urbano e prestar o servizo mediante transporte itinerante ao resto da poboación por días.

Táboa 6. Cobertura_Servizo_Comúns.

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

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Respecto a outros servizos comúns, cóntase cun parque de bombeiros, e ampliar o territorio xustifica non só a presenza do servizo, senón tamén aumentar a súa dotación. Non hai oficina agraria comarcal (OAC), malia ser un territorio cunha gran base agraria. O servizo de Garda Civil exige saber a dotación humana/municipal.

Da mostra dotacional extráense dúas conclusións: que a fusión é quen de impulsar o aumento dotacional nos servizos onde o peso da demanda humana é maior e que, se

non se optimiza a curto prazo a estrutura administrativa, a perda de servizos colectivos é inevitable (asistenciais, educativos, financeiros e transporte).

3.5 Estudo financeiro-orzamentario

Este punto mostra a estrutura financeira e a capacidade de xestión do municipio agregado a partir do orzamento municipal aprobado (nalgún caso prorrogado) do trienio 2017-2019. A táboa 7 recolle a radiografía do orzamento agregado a través dos ingresos e gastos económicos do municipio creado. Non se trata do orzamento consolidado dos municipios individuais, senón a suma agregada sen netear aquelas contas que recollen acordos ou prestación compartida entre os actuais concellos.

Diagnóstico

O orzamento presenta as características propias dun concello de reducido tamaño e reducida base socioeconómica, con predominio da actividade corrente e gran dependencia vía transferencias. A exclusividade da actividade corrente é máxima nos ingresos, media un 88,5%, crecendo 4,8 puntos; o gasto corrente é de media un 81,7%, e creceu 5 puntos. A dependencia media por transferencia é do 46,7%, a metade dos seus recursos proceden doutras administracións e falta autonomía política.

O financiamento supeditase ás transferencias correntes, 2/5 partes en 2019, feito que evidencia a falta de poboación e de base económica. En 2017 a diferenza entre transferencias correntes recibidas e imposición directa era de 6,25 puntos a favor das primeiras; en 2019 duplícase 12,4 puntos, e o financiamento por conta de capital cae 4,3 puntos, aumentando a dificultade para atender novo investimento, o que dá lugar a unha subordinación político-financeira e capacidade só para atender o quefacer diario.

Táboa 7. Orzamento económico en % ingresos vs. gastos Bergante 2017-2019.

CAPÍTULOS INGRESOS	2019	2018	2017
Imp_Directos	27,5	30,5	30,3
Imp_Indirectos	6,1	1,2	1,9
Taxas-Outros_Ingresos	16,2	15,4	15,1
Transf_Correntes	39,9	37,4	36,5
Ingr_Patrimoniais	1,8	2,7	2,9
Ingr_Corrente	91,5	87,2	86,7
Ingr_Capital	6,7	8,5	11,0
Ingr_Financeiro	1,8	4,3	2,3
	16.959 M€	16.875 M€	16.795 M€
CAPÍTULOS GASTOS	2019	2018	2017
Gast_Persoal	35,5	32,3	34,1
Compras_Corrente	46,7	42,5	42,5
Pagamento_Xuros	0,3	1,4	1,3
Transf_Correntes	3,1	2,6	2,7
Excedente_Explotación	0,1		
Gasto_Corrente	85,7	78,8	80,6
Gasto_Capital	13,1	15,0	12,7
Gasto_Financeiro	1,2	6,2	6,7
	15.909 M€	16.417 M€	15.599 M€

Fonte: Elaboración propia, datos CONPREL, orzamentos e liquidacións das EELL Ministerio de EeF.

A estrutura de gasto reflicte unha gran rixidez orzamentaria; gastos de persoal máis compras correntes alcanzan un máximo do 82 % en 2019. Este gasto funcional medrou no trienio 5,6 puntos, impedindo abordar novas iniciativas de desenvolvemento.

É necesario destacar o esforzo realizado para eliminar a dependencia crediticia, amortizando xuros de débeda por máis de 200.000 euros e reducindo a contratación de nova débeda un 163 % de 2018 a 2019, aínda que un aspecto negativo é a evolución do saldo neto de capital (GK-IK), que aumentou, sendo financiado con transferencias correntes. A fusión permitiría acceder a novas fontes financeiras, liberando orzamento a prol dunha maior atención social e xestión propia.

Tras describir a estrutura orzamentaria prevista, obtivéronse os indicadores financeiros e de xestión básicos do municipio agregado, no trienio 2017-2019, analizando dous aspectos: funcionamento e financiamento.

O funcionamento aborda a eficiencia na xestión. A táboa 8 recolle as ratios de xestión financeira máis comúns para identificar a súa racionalidade²⁰, é dicir, se o gasto non financeiro é coherente co seu tamaño e capacidade económica.

O primeiro feito salientable é a incapacidade para atender o quefacer diario con recursos propios. O déficit de explotación supera os 4 millóns de euros todos os anos, crecendo un 15,5% no trienio, cunha T_Expl. media do -25,6%; as transferencias correntes sosteñen a xestión municipal. Iso é aínda máis evidente coa taxa de aforro (T_AB), a cal mide o aforro na xestión corrente (IC-GC/IT), situada por enriba do 10% no trienio; as transferencias correntes financian o gasto de capital.

A análise das fontes de financiamento estuda a autonomía funcional e política. Destaca pola súa dualidade, pois dúas fontes financeiras cobren as necesidades públicas: ingreso fiscal entre o 49% e o 47% e transferencias entre o 45% e o 47%. A autonomía política e de xestión é polo tanto limitada, feito reforzado pola ratio de autonomía funcional (GNF/ing_propios), de media por enriba do 175% no municipio resultante. A fusión facilita a aproximación financeira ao municipio menos dependente.

Táboa 8. Xestión e Capacidade Financeira Bergante 2017-2019.

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

Fonte: Elaboración propia, datos CONPREL, orzamentos e liquidacións das EELL Ministerio de EeF.

Destaca a necesidade de manter a atención financeira. En 2019 o financiamento do gasto de capital con nova débeda duplicouse, pasando do 336,6% ao 678,2%. En canto á posición redistributiva, a subsidiariedade é o seu signo; a redistribución ordinaria é de 15,6 puntos de media, recibe quince veces máis do que dá.

Da análise realizada deriva a necesidade de coñecer a capacidade financeira e patrimonial do municipio e se existen servizos comúns onde a xestión municipal se poida ampliar.

4 CONCLUSIÓNS

A hipótese formulada sobre a necesidade e viabilidade da fusión de catro municipios rurais nun único ente local analizouse e púxose en relación con aqueles aspectos estruturais clave do medio investigado: xeodemografía, socioeconomía, dotación de servizos e capacidade financeira, un diagnóstico territorial cuxo obxecto é mostrar e explicar se a fusión melloraría os SPL prestados ou os faría máis accesibles á cidadanía.

Os requisitos básicos exixidos pola Lei 27/2013 para a fusión cúmprense: municipios limítrofes, mesma provincia, asentamento e tamaño homoxéneos.

Ademais, e como é común en municipios rurais e de tamaño reducido, a cuestión demográfica provoca dependencia tanto financeira como funcional. A poboación envellece polo escaso atractivo laboral que teñen os mozos e unha alta esperanza de vida. A idade media crece ata os 52 anos en 2019 ($\Delta 4,5$ meses/ano), ao que se une a perda poboacional de 471 hab. no trienio.

O saldo vexetativo é negativo (-1,1%), reflexo dunha baixa natalidade. En 2019 só naceron 79 nenos (-16% en tres anos) e a xente nova emigra ano tras ano en busca de oportunidades. A poboación de xente nova é un 11% e a ratio $pob_{>64_anos}/pob_xove$ creceu un 3,8%, e a taxa de substitución da poboación activa é do 38,5% en 2018, caendo 5 puntos no trienio; a sustentabilidade vital non é posible.

A radiografía revelada exige instrumentar medidas que fomenten a natalidade e o asentamento poboacional e así garantir o estado de benestar en clave de accesibilidade aos SPL. Ante iso, a fusión cabe vela como unha oportunidade polo efecto demanda conxunta e urbanidade que facilita, o asentamento poboacional e a mellora dotacional de SPL. Ademais, segundo a Lei 27/2013, o tamaño poboacional facilita o acceso a novas fontes financeiras, mellorando a dotación en forma, tempo e prezo. A reforma da estrutura administrativa é unha oportunidade en clave de sustentabilidade e impedimento a perder máis SPL.

En clave empresarial, apenas o 14,2% das empresas son mercantís, predominan os autónomos na actividade primaria e microempresas dedicadas ao comercio básico e servizos domésticos, e un terzo das empresas son agroalimentarias. Maniféstase así unha falta de demanda laboral que atraia novos negocios ou oportunidades. Mostra diso é a súa baixa afiliación (57,3%). A ratio contratos/afiliación para o conxunto do territorio é inferior ao 44%. Demografía e socioeconomía únense, reclamando accións estruturais de estímulo institucional e económico.

En perspectiva institucional, o municipio agregado debe ser un referente en certos produtos autóctonos, cuxa comercialización debe ser impulsada mediante unha marca territorial común. Nesta liña, a fusión daríalle solidez ao proxecto, transcendendo máis

alá da fronteira municipal. No eido socioeconómico, habería que levar a cabo políticas de emprego que permitisen instalar máis empresas mediante axudas, asesoramento eficaz, facilitación de solo e estender a rede de servizos relativos ao hábitat residencial.

Ao tratar dous servizos clave como sanidade e educación, a alta mortalidade e a falta de mozos fai que as ratios sanidade/poboación e educación/poboación sexan boas. Pero tamén esa falta de demanda pon en risco o mantemento do servizo; a fusión é unha protección ao respecto. En sanidade faltan especialidades médicas e en educación non existe oferta técnica nin formación para adultos, aspecto que a fusión permitiría.

Unha carencia observada é a falta de prazas de maiores en residencias. A fusión facilitaría unha oportunidade de negocio, unha residencia de maiores, servizo que non só adecúa o benestar do maior, senón que tamén crea emprego especializado e movemento socioeconómico. As economías de escala por tamaño deben valorarse; a cobertura financeira e o transporte mediante liña regular son un exemplo.

A análise orzamentaria reforza aspectos xa salientados, como a exigua base económica en clave impositiva, circunstancia relacionada coa baixa afiliación ou a dependencia pensional. A autonomía funcional é mínima, o 46% do ingreso responde á vontade e relación con administracións superiores.

O estudo e radiografía da estrutura socioeconómica, poboacional e financeira permite concluír que a hipotética fusión sería adecuada para garantir a prestación dos servizos públicos locais básicos (SPLB) e aqueles de necesidade común. E é que, malia ser un territorio próximo a núcleos urbanos, a súa caracterización o identifica con esa España baleira, rural e de interior:

- Descenso poboacional, envellecemento e escaseza de mozos.
- Asentamento disperso, que complica e encarece a subministración dos SPLB.
- Base económica primaria e servizos reducidos por falta de núcleo urbano.
- Subsidiariedade financeira e escasa oferta de servizos municipais.

Ademais, a similar estrutura de todo o territorio facilita o equilibrio dotacional ao mellorar a identificación das necesidades comúns máis urxentes derivadas dunha maior demanda de servizos. O novo municipio supón unha redistribución financeira e competencial, debendo este recibir os recursos para atender as novas funcións.

O maior tamaño debería atraer negocios e persoas e, con iso, novos servizos ante esa maior presión cidadá. Ademais, o novo municipio tería como instrumento para mellorar a calidade e eficiencia dos seus SPL unha maior capacidade de negociación ante terceiros. A nova casa do concello non sería a simple agregación de 4 municipios, sería un ente público superior, con máis oportunidades en todos os ámbitos.

5 BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, C. e Gómez, J. 2016. «Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la administración pública», en *Methados*,

- Revista de Ciencias Sociales*, 4(2): 274-290. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.124>.
- Cubillos, M., Méndez, A. e Rojas, E.M.^a 2009. «Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestión», en *Cartillas de Administración Pública*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- De Diego, A. 2014. «La fusión de Ayuntamientos, con especial referencia a Galicia», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 121-152.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. e Salcines, J.V. 2014. «La reforma de la Administración local en España: una alternativa financiera a la crisis», en *Revista Galega de Administración Pública*, 48: 311-338.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. e Camino, M. 2017. «El efecto población en la estructura presupuestaria local. Una reflexión a través del análisis autonómico comparado Galicia vs Extremadura», en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 29: 15-42. Disponible en: <http://dehesa.unex.es/handle/10662/6763>.
- Durán, F.J. 2016. «La fusión coactiva de municipios en España», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 57: 44-51.
- Elizalde, B. 2020. «La diversidad familiar ante el reto de los cuidados», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres EsF*, 36: 34-38.
- Faus, M.^aC. 2011. «Consideraciones sobre la sostenibilidad demográfica territorial y el desarrollo rural», en *Geographicalia*, 59-60: 339-345.
- Fernández, J.A. 2020. «Demografía: cambios en el modelo reproductivo», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres EsF*, 36: 4-7.
- Ferrás, C., Macía, X., García, Y. e Armas, F. 2007. «La agricultura familiar sostenible en sistemas minifundistas. Estudio de casos comparados Galicia e Irlanda», en *Ager, Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 6: 101-128.
- Galera, A. 2019. «Razones para una reforma federal del modelo territorial», en *Revista Administración & Ciudadanía*, 14(1): 29-39.
- López, J. 2018. «Formas de convivencia de las personas mayores», en *Revista española de Investigaciones Sociológicas. CIS*, 161: 23-40. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.131.23>.
- Míguez, L. 2014. «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 185-220.
- Ortigosa, R. e Rodríguez, S. 2012. «Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas», en *Revista española de Control Externo*, 14(40): 11-46.
- Pérez, M.^aJ. 2017. «Análisis estadístico del envejecimiento en España. Principales indicadores demográficos del período 1975-2016», en *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 47: 167-190. <https://doi.org/10.11144/javeriana.ris47.aeee>.
- Suárez, V.A. 2012. «La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación», en *Auditoría Pública, revista de los órganos autonómicos de control externo. ASOCEX*, 57: 111-118. Disponible en: www.auditoriapublica.com.

NOTAS

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