

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 del Ayuntamiento 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 La fusión de Ayuntamientos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 1.1 Antecedentes. 1.2 La nueva regulación de las fusiones. 1.3 Expediente de fusión de Ayuntamientos. 1.4 Novedades. 1.4.1 El Convenio de Fusión. 1.4.2 El Órgano de Gobierno del nuevo Municipio. 1.4.3 Nueva mayoría para la aprobación de las fusiones. 1.4.4 La fusión como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. 1.5 Breve comparativa con Europa. 1.5.1 Reestructuraciones hechas en Europa. 1.5.2 El caso español. 1.6 Reflexión final sobre la fusión de Ayuntamientos. 2 Especial referencia a Galicia. 2.1 Galicia, modelo de Ayuntamientos fusionados. 2.2 La fusión de Ayuntamientos en Galicia. 2.2.1 Introducción. 2.2.2 La propuesta del Gobierno. 2.2.3 Mi propuesta de fusión de Ayuntamientos. 2.2.4 Marco legal. 2.2.5 Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios en Galicia. 2.2.6 Reacciones a los procesos de fusión de Ayuntamientos. 3 Bibliografía.*

## 1 La fusión de Ayuntamientos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Antes de entrar en el estudio de cualquier propuesta sobre fusión de Ayuntamientos es necesario conocer qué normativa las regula y qué concepción tiene de ellas la legislación aplicable. De ahí que sea necesario estudiar la nueva regulación dada tras la redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local introducida por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y poner todo ello en relación con las demás normas directamente aplicables.

Vivimos en un país salpicado de pequeños, en algunos casos diminutos, Ayuntamientos, que son absolutamente incapaces, en su mayor parte, de hacer frente a los servicios básicos que demanda la población, y mucho menos a los retos de futuro. Ante esto la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se decanta por mantener el actual sistema de fusiones voluntarias, con algunos cambios normativos, e introduciendo medidas incentivadoras.

### 1.1 Antecedentes

Hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local nuestra legislación ha vivido de espaldas a la fusión de Ayuntamientos. Mientras nuestros socios europeos acometían su reestructuración del sistema local fusionando gran parte de sus municipios, en España, durante el proceso constituyente, nadie se acordó de los Ayuntamientos al regular la nueva organización territorial del Estado. Y esto ha venido sucediendo hasta nuestros días, pues ni siquiera contamos aún con una auténtica legislación sobre financiación local, no se están teniendo en cuenta en los planes de liquidez, concebidos únicamente para las Comunidades Autónomas (a excepción de los planes de pago a proveedores) y la legislación recientemente aprobada pasa por mantener su estructura decimonónica.

Y es que los números españoles son impresionantes: según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a día de hoy existen un total de 8.119 municipios de los que tan sólo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes, es decir escasamente un 1,78% del total, mientras que 4.873, lo que supone nada menos que el 60%, tienen menos de 1.000 habitantes, de los cuales 3.787 no llegan a 500 habitantes y de éstos 1.040 ni siquiera a 100. A lo que hay que sumar 3.721 entidades de ámbito territorial inferior al municipio, 1.024 mancomunidades, 3 entes metropolitanos, 81 comarcas, 38 provincias de régimen común y 3 de régimen foral, así como 11 islas con 4 Consejos Insulares y 7 Cabildos, 1.194 organismos autónomos, 58 entidades públicas empresariales, 1.505 sociedades mercantiles, además de consorcios, agrupaciones, etc., etc. Es decir, estamos ante una situación absolutamente insostenible, sobre todo si tenemos en cuenta que el Consejo de Europa, en su estudio elaborado sobre el volumen mínimo de población de un municipio para que sus prestaciones no sean gravosas para sus residentes y para que alcancen un nivel óptimo de calidad, considera, en resumen, que:

- A partir de 10.400 habitantes las finanzas municipales podrían estar saneadas. Pues bien, en España sólo habría 738 Ayuntamientos por encima de esa población, es decir, únicamente el 9% de los municipios españoles responderían a esa premisa comunitaria. ¿Quizás sea esta una de las claves, entre otras, de la actual situación económica en la que se encuentran nuestras corporaciones locales?, pues 6.825 de ellas, el 84% del total, ni siquiera llegan a la mitad de esa cifra, y de ellas casi 5.000 no llegan ni al 10% de ese umbral poblacional. Y aun así el ejercicio de 2013 se cerró, en cifras del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con una desviación del objetivo de déficit en positivo ya que los Ayuntamientos tenían marcado el equilibrio presupuestario y acabaron con un superávit del 0,41%, mientras que las Comunidades Autónomas se desviaron en negativo alcanzando el 1,54 sobre el 1,30 previsto y el Estado casi triplicó esa desviación negativa, ya que supuso el 4,33 sobre el 3,80 previsto. Y no ha sido casual, ya que hasta el primer semestre de 2014 el déficit del conjunto de los tres niveles de Administración Pública existentes en España, que ascendía al 98,9% del PIB, suponía que el 86,4% correspondía a la Administración Central del Estado, el 22,3% a las Comunidades Autónomas y tan sólo el 4,1% a la Administración Local, según los datos sobre déficit excesivo facilitados por el Banco de España.
- A partir de 11.600 vecinos podría haber una correcta planificación urbana. Esto nos lleva a una conclusión similar a la premisa anterior, pues menos del 8% del total de los Ayuntamientos españoles cumplen o superan ese mínimo, de ahí que tengamos también un déficit en cuanto a la aprobación de planes de urbanismo que regulen el desarrollo de los distintos núcleos de población, en ocasiones absolutamente desordenado por cuestiones de proximidad a ciudades, grandes núcleos o lugares estratégicos, suponiendo con ello, también una falta de recaudación municipal por este concepto.
- A partir de 8.200 residentes podrían estar garantizados los servicios sociales. Pues bien, este límite mínimo no lo alcanzan 7.241 de los 8.119 Ayuntamientos que hay en España, es decir, más del 89%, ¿y con estos mimbres queremos tener un Estado del bienestar?, pues no podemos olvidar que el 84% de los municipios españoles ni siquiera llega a los 5.000 habitantes. Aunque una vez aprobada la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en España los servicios sociales a que se refiere el Consejo de Europa dejan de estar en el ámbito de los Ayuntamientos

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

pasando a ser de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas a partir de la fecha límite del 31 de diciembre de 2015, lo cual, ante la situación económica y financiera en que se encuentran, la imposibilidad de seguir acumulando déficit e incumpliendo el objetivo marcado y el aplazamiento sine die de su nuevo modelo de financiación puede hacer que asistamos a partir de esa fecha a un panorama poco esperanzador en este campo de los servicios sociales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, hasta ahora, sólo le dedicaba a la fusión de Ayuntamientos un escueto apartado 3 del artículo 13, referido a la posibilidad de que el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, pudiera establecer medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, así como la referencia en cuanto a competencias y quórum para adopción de los acuerdos de los artículos 22, 47 y 123.

Con algo más de detalle que la Ley se regulaba la fusión de Ayuntamientos en el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, y en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, pero siempre referida a casos de necesidad o conveniencia económica, administrativa o de capacidad de gestión de asuntos públicos locales, debiendo cumplirse alguno de los siguientes requisitos:

- Que los Ayuntamientos a fusionarse carecieran de recursos suficientes para atender separadamente los servicios mínimos exigidos por la Ley.
- Que como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundiesen sus núcleos urbanos.
- Que existieran notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. En la práctica este último aspecto permitiría ampliar el número de posibilidades, siempre que quedasen convenientemente acreditadas en el expediente de tramitación.

## 1.2 La nueva regulación de las fusiones

La regulación introducida por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, acaba con esos supuestos estableciendo que los municipios colindantes dentro de la misma provincia y con independencia de su población podrán acordar su fusión mediante convenio con la única limitación de que el resultante no podrá segregarse hasta transcurridos diez años. Es decir, ya no se establece condición previa alguna para que dos o más Ayuntamientos puedan fusionarse entre sí, salvo que sean colindantes y pertenezcan a la misma provincia y además, frente al laconismo anterior, ahora la nueva regulación recoge una serie de medidas encaminadas a fomentar esa fusión entre Ayuntamientos. Así al municipio resultante le será de aplicación lo siguiente:

- a. El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con la distribución de la participación del municipio en los tributos del Estado, regulada en el artículo

- 124.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incrementará en 0,10.
- b. El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión, de acuerdo con el mismo artículo 124.1 de la Ley de Haciendas Locales.
  - c. Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión.
  - d. De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales.
  - e. Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.
  - f. Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que le corresponda por razón de su aumento poblacional. A lo cual, permítaseme el comentario, no le veo ningún sentido. Por una parte porque no hay límite temporal, que parecería lo lógico, es decir, está claro que al nuevo Ayuntamiento resultante de la fusión no se le puede pedir que desde el minuto uno preste los servicios a que tiene obligación por el nuevo número de habitantes, pero que no los preste nunca no tiene ningún sentido, porque entonces ¿para qué la fusión?
  - g. Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El problema que surge con la regulación establecida sobre fusiones es el carácter voluntario de las mismas. Esto no es novedoso, es precisamente el sistema que había vigente en España hasta ahora, pues ninguna legislación, ni central ni autonómica, ha recogido las fusiones obligatorias, y el fracaso de esta medida queda patente en el desarrollo de nuestro municipalismo moderno que incluso ha hecho que a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos estos aumenten en lugar de disminuir. De hecho han seguido produciéndose segregaciones cuyos expedientes se habían iniciado antes de la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, asistiendo a la creación de nuevos Ayuntamientos, incluso con menos de 1.000 habitantes. Se introduce, sin embargo, una diferencia con el sistema vigente hasta ahora que son los incentivos a la fusión que quedan reflejados anteriormente, y que tampoco es algo novedoso en el derecho comparado. Así un sistema de fusiones

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

voluntarias e incentivadas ya lo puso en marcha Francia en 1971 para intentar reducir sus más de 36.000 entes locales, lo cual fue un auténtico fracaso del que quizás deberíamos aprender. En cualquier caso esta no fue la primera opción del Gobierno, pues inicialmente tenía previstas las fusiones ordenadas y obligatorias de los pequeños Ayuntamientos, pero fueron las protestas desde las Alcaldías, las presiones desde las Federaciones de Municipios y el rechazo absoluto de otros grupos políticos, fundamentalmente del principal partido de la oposición, los que hicieron que este asunto desapareciera de los sucesivos borradores del proyecto de Ley. Incluso el que fue sometido a informe del Consejo de Estado no contenía ninguna regulación específica sobre las fusiones de Ayuntamientos, que no aparecen, con la redacción actual, hasta el texto aprobado por el Consejo de Ministros y remitido definitivamente al Congreso de los Diputados para su tramitación, habiendo acabado finalmente en Ley.

### 1.3 El expediente de fusión de Ayuntamientos

No existe una guía a seguir en materia de la tramitación de un expediente de fusión de Ayuntamientos. No obstante, y sin perjuicio de los requisitos específicos que pudiera establecer cada Comunidad Autónoma en base a su competencia legislativa al respecto, siguiendo lo dispuesto en el Art. 9 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, así como en los arts. 10, 12 y 13 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local con la nueva redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, podemos establecer el siguiente esquema básico del expediente de fusión de Ayuntamientos:

- El expediente se iniciará por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos mediante la aprobación del convenio de fusión por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios a fusionar, con el contenido que luego se dirá.
- Los acuerdos de aprobación de ese convenio de fusión se someterán a información pública por plazo no inferior a treinta días.
- Finalizado el período de información pública, los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo, con la misma mayoría que en el acuerdo de iniciación, en el que se resolverá sobre la procedencia de la alteración y, en su caso, sobre las reclamaciones presentadas.
- Si los acuerdos fueran favorables a la fusión se elevará el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma que, con su informe, lo remitirá para dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese, así como se solicitará informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de ése dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado de las características y datos principales del expediente sometido a dicho dictamen.

- En todos los expedientes sobre fusión de Ayuntamientos la resolución definitiva se hará mediante Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, que en ningún caso podrá suponer la alteración de los límites provinciales.
- Las resoluciones definitivas se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y en los Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma y de la provincia respectiva.
- Una vez ejecutada la resolución, deberá darse traslado a la Administración del Estado, a los efectos del Registro Estatal de Entidades locales. Por su parte, la Dirección General de Administración Local dará conocimiento al Registro Central de Cartografía de las inscripciones de nuevas Entidades locales, de la cancelación de inscripción por supresión de Entidades locales, así como de las modificaciones registrales que sean consecuencia de la alteración de términos municipales una vez practicadas en dicho Registro de Entidades Locales.

Una vez terminado el proceso de fusión, la Diputación provincial correspondiente, en colaboración con la Comunidad Autónoma respectiva, coordinará y supervisará la integración de los servicios resultantes de tal proceso.

## 1.4 Novedades

### 1.4.1 El Convenio de Fusión

Una de las novedades que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es la figura del llamado «*convenio de fusión*», que sin embargo no se regula expresamente en ningún artículo. Por ello, de la lectura de la nueva redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concordancia con el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, se deriva que, fundamentalmente y entre otras cuestiones, debería contener las siguientes:

- El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.
- El plano de los términos municipales que van a fusionarse, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria del nuevo municipio. Para ello deberá solicitarse del Instituto Geográfico Nacional certificación de la información contenida en el Registro Central de Cartografía relativa a las líneas límite jurisdiccionales que constituyan el perímetro de los municipios a fusionar.
- Documento en el que se hagan constar, en su caso, los distintos tratamientos urbanísticos según los planes vigentes en los hasta ahora Ayuntamientos separados, fórmulas de coordinación de los distintos instrumentos, posibilidades de integración y coordinación de las distintas normativas, propuestas de solución transitoria y compromiso de elaboración de unas normas urbanísticas propias del nuevo municipio.
- Estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios. Deberá incluir una me-

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

moria con las distintas formas de gestión vigentes hasta la fecha, duración pendiente de los respectivos contratos, convenios, concesiones, etc. y fórmulas o propuestas de inclusión o modificación de esos instrumentos o, en su caso, de coordinación entre las distintas figuras que han de convivir hasta la extinción de su vigencia.

- Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados para la adecuación de sus estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación.
- El funcionamiento, en su caso, de todos o algunos de los municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica, para lo que habrá de acreditarse que esta opción resulta la más eficiente de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, y para el caso de que uno o varios estuviesen en situación de déficit, debería establecerse la integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, así como la designación de un liquidador al que le correspondería la liquidación del mismo, lo que se llevaría a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.
- Documentación sobre la solvencia del nuevo Ayuntamiento. Deberá incorporarse al expediente una memoria justificativa en la que se constate que la fusión no merma la solvencia de los municipios a fusionar en perjuicio de sus acreedores.
- Subrogación en derechos y obligaciones. Deberá hacerse constar que el nuevo Ayuntamiento se subroga en todos los derechos y obligaciones de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse. En este sentido, las hipotecas, deudas u otros créditos contraídos por los antiguos municipios serán liquidados por el nuevo de acuerdo con la normativa legal vigente.
- Cualesquiera otras cuestiones que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno.

En todo caso el convenio de fusión, como documento integrante del mismo o como anexo, deberá incorporar un Informe motivado sobre la necesidad o conveniencia de la fusión. Se trataría de la redacción de un documento en el que se plasme una breve historia de cada uno de los municipios afectados, su trayectoria, evolución demográfica y otros aspectos destacables hasta ahora en solitario para continuar con las relaciones de todo tipo, lazos y vínculos existentes entre todos los llamados a la fusión, haciendo mención expresa de la extensión total de su nueva superficie, núcleos de población, etc.

Vista la documentación elaborada para la fusión de los Ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras (AC) nos da una idea clara del esquema concreto de ese informe, que podría ser el siguiente:

1. Consideraciones geográficas y demográficas de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse:
  - 1.1. Consideraciones de orden geográficas.
  - 1.2. Consideraciones de orden demográficas.
    - 1.2.1. Análisis poblacional de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse.
  - 1.3. Nuevo escenario poblacional.
2. Ventajas en la prestación de servicios:
  - 2.1. Incremento de los ingresos:
    - 2.1.1. Incremento de los ingresos patrimoniales.
    - 2.1.2. Incremento de tributos propios.
    - 2.1.3. Incremento en la participación en los tributos del Estado tanto por aumento de la población como por aplicación de las medidas contenidas en el artículo 13.4 de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
    - 2.1.4. Incremento, igualmente, en la participación de la Comunidad Autónoma correspondiente, tanto por aumento de la población como por las medidas de fomento de fusión que, en su caso, tuviera establecidas.
    - 2.1.5. Posible incremento de subvenciones.
    - 2.1.6. Incremento de otros ingresos.
  - 2.2. Racionalización y mayor eficacia en el gasto:
    - 2.2.1. Incidencia en los gastos de personal.
    - 2.2.2. Incidencia en los gastos corporativos, de representación y asignaciones políticas.
    - 2.2.3. Incidencia sobre los gastos corrientes en bienes y servicios.
    - 2.2.4. Gastos de capital.
    - 2.2.5. Operaciones financieras y situación global de la deuda.
  - 2.3. Mantenimiento de los servicios municipales existentes:
    - 2.3.1. Debe realizarse un estudio de todos y cada uno de los servicios que se están prestando individualmente por cada uno de los Ayuntamientos y su proyección para su prestación conjunta una vez fusionados, todo ello bajo la fórmula prevista en el artículo 116 *ter.* de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2.3.2. Posibilidad de encomienda de asunción de la prestación de servicios por la Diputación Provincial correspondiente, al amparo de lo establecido en el artículo 26.2 de la citada Ley 27/2013.

2.4. Implementación de nuevos servicios municipales:

2.4.1. Posibilidad, o previsión para cuando se den las circunstancias, de solicitar la delegación de competencias a la Comunidad Autónoma en favor del nuevo Ayuntamiento, así como para la prestación de las llamadas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, en el marco de la regulación al efecto contenida en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2.4.2. En caso contrario se plasmará el acogimiento del nuevo Ayuntamiento a la prerrogativa contenida en el artículo 13.4.f) de la citada Ley.

2.5. Incidencia de las medidas específicas de fomento:

2.5.1. Para el supuesto de que la Comunidad Autónoma correspondiente hubiese establecido medidas de fomento a las fusiones municipales o que el Estado haya desarrollado el apartado 3 del artículo 13 de la Ley 27/2013, se indicará la previsión de la incidencia que esas medidas pudieran tener en el nuevo Ayuntamiento resultante.

2.5.2. En todo caso, relación detallada y motivada de las necesidades o carencias en infraestructuras, equipamientos, dotaciones, etc. que sea necesario acometer y para cuya financiación se solicite ayuda al Estado, Comunidad Autónoma y/o Diputación Provincial.

2.6. Ventajas estratégicas de la fusión:

2.6.1. Breve descripción de las ventajas que, en definitiva, se pueden conseguir con la fusión en comparación con la situación previa de cada Ayuntamiento por separado.

Además, el nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio siguiente al de la adopción del convenio de fusión.

#### 1.4.2 El Órgano de Gobierno del nuevo Municipio

Otra de las novedades que se introduce es la composición del órgano de gobierno del nuevo municipio, en cuya regulación, a mi juicio, se ha pecado de cierto temor a las protestas que pudieran venir desde el mundo local, ya que estará constituido por la suma de los concejales de los Ayuntamientos fusionados. Y aunque está previsto que dicha composición sea transitoria lo cierto es que durará todo lo que quede de mandato hasta las siguientes elecciones locales. Hasta ahora el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales establecía que en caso de fusión de dos o más municipios limítrofes cesaban todos los alcaldes y concejales, debiendo designarse una Comisión Gestora por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, integrada por un número de Vocales Gestores igual al que correspondiese de concejales según la

población total resultante del nuevo municipio. Las designaciones se efectuarían entre los concejales cesados y en favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, siguiendo para ello el sistema D'Hont, según lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en concordancia con el 163,1, lo cual parece mucho más razonable que mantener a todos los electos. Pongamos por caso que al principio del mandato dos o tres Ayuntamientos de 2.000 habitantes se fusionan entre sí. Con la legislación que había hasta ahora se nombrarían a los 11 ó 13 vocales gestores, respectivamente, que hubiesen obtenido mayores cocientes en las elecciones en sus respectivas circunscripciones, que parece lo lógico. Pero con esta nueva regulación se constituiría un Pleno compuesto por 22 ó 33 concejales, según el caso, cuando la población equivalente para semejante composición sería la de Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y no de hasta 6.000 como los de este ejemplo. Y como digo, si se produce al principio del mandato se mantendría semejante órgano de gobierno absolutamente desproporcionado durante toda la legislatura.

Y curiosamente, lo que no se regula en ninguna parte es quién será el Alcalde, porque lo que es evidente es que no pueden ser todos los de los Ayuntamientos fusionados, y la elección por un órgano tan desproporcionado puede tener como consecuencia que su composición no se corresponda realmente con el nivel de representatividad que debería ostentar cada Grupo Municipal, y si se me apura cada concejal. Es decir, por culpa de esa falta de valentía en esta regulación se puede generar un problema de unas dimensiones y repercusiones mucho mayores que si se siguiera con la actual, mucho más lógica y que no trae consigo problemas ni de interpretación, ni de aplicación, ni de representatividad.

#### 1.4.3 Nueva mayoría para la aprobación de las fusiones

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local exigía en su redacción original la mayoría cualificada de dos tercios del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. Esto cambió con motivo de la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, rebajando ese quórum a la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. Y con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se mantiene esta mayoría para la creación y supresión de municipios y para la alteración de términos municipales, como hasta ahora, pero excluyendo expresamente los acuerdos sobre fusión de Ayuntamientos, que según el nuevo apartado 6 del artículo 13 serán por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados. Es evidente que esta modificación va en la línea de favorecer las fusiones de Ayuntamientos, aunque desde mi perspectiva creo que no va en la dirección correcta. No porque se rebaje el quórum va a haber más fusiones cuando se trata de un asunto de suficiente calado, trascendencia e importancia como para que se siguiera exigiendo la mayoría absoluta, como se hace para figuras tan afines como la creación y supresión de municipios o la alteración de términos municipales. O como se da para supuestos como la aprobación de la delimitación del término municipal, la alteración del nombre o la capitalidad del municipio, para los que, si no se trata de una fusión, se exige mayoría absoluta y si se trata de esta, mayoría simple, lo cual parece algo rebuscado, engorroso y difícil de asimilar jurídicamente, por cuanto el objeto y la trascendencia de los acuerdos es la misma.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Toda esta regulación de las fusiones que hace la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local rezuma, a mi juicio, bastante desconocimiento de la realidad local. Precisamente la mayoría simple para la aprobación de las fusiones, lejos de fomentarlas como pretende puede ser un elemento distorsionador. Una fusión de Ayuntamientos no es nada fácil y muchas veces trae consigo procedimientos largos, duros y problemáticos. Intentar que por una mayoría simple, y por lo tanto casi desde la imposición de un grupo, se puedan llevar a cabo no es más que provocar, con toda seguridad, un aluvión de recursos contra la misma así como abrir heridas en la convivencia de los vecinos afectados. Una fusión, desde mi punto de vista, debe ir precedida de una negociación y los acuerdos que se adopten deben ser el colofón de un proceso de consenso o, como mínimo, de una mayoría cualificada, que haga que se produzca de una forma natural y sin repercutir en dicha convivencia. Por ello creo que el mejor sistema es ir hacia unas fusiones programadas, bajo criterios de verdadera «racionalización» y «sostenibilidad», y por lo tanto obligatorias, con el consiguiente proceso transitorio que lleve consigo la implantación de ámbitos territoriales para la prestación de servicios, de forma que se puedan comprobar sus efectos antes de que se produzcan realmente, haciendo que al final devengan de una forma natural y por lo tanto no se consideren ni impuestas ni traumáticas.

#### 1.4.4 La fusión como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

Sin perjuicio de todo lo expuesto anteriormente, y como contraposición a ese carácter de incentivación y voluntariedad de las fusiones de Ayuntamientos, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, incorpora un nuevo artículo 116 bis que establece que cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán incluir, entre otras, una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Es evidente que esta vuelve a ser una muestra más del desconocimiento de la Administración Local por parte de los redactores de esta nueva Ley, porque algo tan importante y trascendente como es una fusión de Ayuntamientos no puede incluirse como una medida por incumplimiento de un plan de ajuste y además de una forma tan inconexa y sin sentido.

El apartado 2, letra f) del citado artículo 116 bis de la nueva redacción de la Ley de Bases de Régimen Local habla de esa propuesta de fusión que, lógicamente, tendrá que ser con un Ayuntamiento colindante de la misma provincia para no contradecir la regulación general contenida en el artículo 13, pero sin concreción alguna, porque si ese tercer Ayuntamiento afectado cumple perfectamente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, ¿por qué va a tener que verse inmerso en un proceso de fusión con un Ayuntamiento incumplidor?, ¿tiene la posibilidad, dentro de su autonomía local, de negarse a tal proceso, sobre todo teniendo en cuenta el carácter voluntario establecido por la propia Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?. Evidentemente sí. Y en el supuesto de que ningún Ayuntamiento limítrofe de la misma provincia esté dispuesto a fusionarse voluntariamente con ese Ayuntamiento incumplidor, y por lo tanto no pueda presentar ni siquiera un proyecto de convenio de fusión ¿qué le va a suceder a este?. La solución, desde mi punto de

vista, es tan absurda como la misma norma, y no será otra que aplicar *literalmente* esta, es decir: al Ayuntamiento incumplidor con el objetivo de estabilidad presupuestaria le bastará con presentar una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia (*este precepto no habla del convenio de fusión*), sin necesidad alguna de presentar también la conformidad o disconformidad de este ni de llevar a cabo ningún trámite más para dicha fusión. Es decir, en realidad no se trataría más que de un paripé. Cualquier otra cosa contravendría el carácter voluntario de las fusiones establecido en el artículo 13 de la misma Ley así como con el principio de autonomía municipal del resto de Ayuntamientos afectados.

Y si lo anterior resulta sorprendente, la cosa no acaba aquí. La nueva disposición adicional decimosexta, introducida por esta Ley 27/2013, establece que, excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esa Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar, entre otros, los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Es decir, si en aplicación del artículo 116 bis, apartado 2, letra f), un Ayuntamiento incumplidor con el objetivo de estabilidad presupuestaria presenta un plan económico-financiero en el que se incluye una propuesta de fusión con un municipio colindante y no obtiene el respaldo del Pleno de la Corporación, en virtud de esta disposición adicional podrá ser aprobado por la Junta de Gobierno Local. Ya no estamos ni siquiera ante la discusión de si es acertada o no la mayoría simple introducida por la nueva regulación de la Ley de Bases de Régimen Local para aprobar un convenio de fusión entre Ayuntamientos o es mejor una mayoría cualificada, sino que, incluso, podría aprobarse por una Junta de Gobierno Local. Y si estamos ante un mero paripé, como expuse en el párrafo anterior, no tendría mayores consecuencias más allá del propio absurdo, pero ¿qué pasaría si efectivamente el Ayuntamiento limítrofe está dispuesto a fusionarse con el incumplidor y por lo tanto el proceso va adelante?, ¿se podría iniciar un expediente de la envergadura, la trascendencia y la importancia como es una fusión de Ayuntamientos con el simple acuerdo de una Junta de Gobierno Local?

Sinceramente insisto en que en toda esta materia no sólo existe un desconocimiento absoluto sobre ella de los redactores de esta nueva norma sino que se denota un auténtico desinterés por esta figura y el convencimiento de que no va a ser algo frecuentemente utilizado. Lo cual sigue condenando a todos los microayuntamientos existentes en este país a seguir en su condición de tal, y lo más grave, a sus vecinos a seguir privados de unos servicios que de otra manera tendrían garantizados y generalizados para toda la población, así como desviándose del general proceder de la mayor parte de nuestros socios europeos, tal y como expongo brevemente en el punto siguiente.

## 1.5 Breve comparativa con Europa

### 1.5.1 Reestructuraciones hechas en Europa

No pretendo hacer aquí un tratado sobre el sistema local europeo sino que, para que se entienda mejor nuestra situación, lo que intento es hacer una foto fija de la Administración Local con que cuentan nuestros socios europeos para comprobar qué han hecho ellos y qué nos falta por hacer a nosotros.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Para empezar la gran mayoría de países de Europa acometieron las fusiones de sus Ayuntamientos en la segunda mitad del siglo XX, reduciendo sus entes locales en más del 62% de media, aunque en algunos de ellos se superó hasta el 80%, así:

- Alemania hizo una profunda reforma de su mapa local entre 1960 y 1978, en la entonces República Federal, pasando de 24.371 municipios (de los que 10.760 tenían menos de 500 habitantes) a 8.514, con una población media de entre 5.000 y 6.000 habitantes.
- Dinamarca durante la década de los 70 redujo a una quinta parte el número de sus municipios, pasando de 1.387 a 285, ninguno con menos de 1.000 habitantes. Y en 2007 los redujo aún más, y por lo tanto con mayor población cada uno, pasando a los 98 actuales.
- Grecia pasó en 1998 de 5.343 a 1.034 y después, en 2010, en aplicación del «*Plan Kallikrates*», eliminó todos los de menos de 10.000 habitantes, reduciéndolos a 325.
- Italia acordó la fusión de sus localidades con menos de 1.000 habitantes de manera que casí 2.000 Ayuntamientos (y hasta 36 provincias) podrían desaparecer.
- Portugal acometió una drástica reducción ya en 1836, pasando de sus más de 800 municipios a tan sólo 308, de los que sólo unos 40 tienen menos de 5.000 habitantes.
- Suecia inició su proceso de reforma del mundo local, constituido por 2.281 entidades, en 1952, continuando después en el decenio 1962-1973 para terminar en las actuales 286.
- Otros casos similares se produjeron en Bélgica, que siguiendo un procedimiento de fusiones obligatorias pasó de 2.269 a 586 municipios; Holanda, que pasó de 1.014 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; o Letonia, de 500 a 118.
- Incluso el Reino Unido, mediante complejas reformas realizadas durante el bienio 1974-1975, pasó de 1.549 a 484 entidades locales.

Sin embargo no todos los países europeos realizaron una política activa de fusiones de Ayuntamientos:

- Finlandia es el único de los países escandinavos que no ha optado por ellas, manteniendo unos municipios muy pequeños en los que la mayoría de los servicios son prestados por organismos supramunicipales de carácter técnico, tipo mancomunidades, seguramente condicionado por su propia orografía, compuesta por una multitud de pequeñas islas e islotes. Recientemente estos organismos han sido criticados por la duplicidad de costes administrativos que generan, lo que ha llevado al gobierno finlandés a reconsiderar el modelo.
- Francia supone el ejemplo de reforma fracasada. Cuenta con más de 36.000 municipios e intentó su reducción en 1971 pero sin mucho éxito, consecuencia del carácter voluntario, aunque incentivado, de la Ley, tal y como recoge la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. No obstante

se ha reabierto el debate en el país vecino por las crecientes críticas a este sistema municipal tan fragmentado, proponiendo abrir el camino hacia las fusiones, empezando por las regiones, que en dos meses y en un procedimiento relámpago han pasado de 22 a 14.

### 1.5.2 El caso español

En España podemos referenciar el origen del municipalismo actual en la Constitución de Cádiz de 1812, que configuró un régimen uniforme y general para todo el territorio nacional similar al francés aunque menos radical, ya que el artículo 310 estableció 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 ahí nacieron las dos fórmulas existentes hoy en día: la que liga al Ayuntamiento con la existencia de un núcleo de población, siendo ésta la más extendida y general en todo el país, y la que lo hace con un territorio, incluyendo bajo su jurisdicción a todos los núcleos que estén dentro del mismo, siendo sus máximos exponentes Galicia y Asturias.

No se sabe a ciencia cierta cuántos Ayuntamientos surgieron de la Constitución de 1812, no realizándose el primer censo oficial que toma al municipio como unidad de información hasta 1842, indicando la existencia entonces de 11.271. Sin embargo tres años después, como consecuencia de la aplicación de Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, ya se extinguieron 1.916 municipios. Y en el Siglo XX, por la aplicación de la Ley sobre Modificación Parcial del Régimen Local, de 23 de julio de 1966, se extinguieron otros 1.247. En consecuencia, el número de municipios se redujo en España desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX en casi un 30%, e incluso se llegó hasta los 8.022 en 1980, por lo que está claro que las fusiones no son ajenas a nuestra historia, todo lo contrario, incluso el proyecto de bases para la Ley Orgánica Municipal de 1906 incidía en la obligación de alcanzar, ya entonces, los 2.000 habitantes, estableciendo la incorporación de aquellos municipios que no tuvieran esa población a los más próximos y prohibiendo la constitución de nuevas entidades locales por debajo de ese umbral. Y en 1960 la Dirección General de Administración Local encomendó a los Gobernadores Civiles estudiar posibles fusiones e incorporaciones. Sin embargo es a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos cuando se invierte la tendencia, así a partir de 1980 se produce un progresivo aumento hasta alcanzar la cifra de los 8.119 a día de hoy, suponiendo un mapa municipal atomizado en palabras de la propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

## 1.6 Reflexión final sobre la fusión de Ayuntamientos

Este tema de la fusión de Ayuntamientos no es nuevo ahora, por mor de la crisis que estamos padeciendo y de las exigencias de Bruselas de adelgazar el aparato de nuestra Administración Pública. Ya en 1990 el Comité de las Regiones de la Unión Europea advertía en un informe, al referirse a la situación de España que: *“Es responsabilidad primaria de las Comunidades Autónomas la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso reordenar coactivamente el mapa municipal; pero hasta ahora se limitaron a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria”*.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / el debate

Sin embargo, como dije al principio, nuestra legislación ha vivido de espaldas a la figura de la fusión y lo sigue haciendo a pesar de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ya que, aunque introduce incentivos sin embargo el proceso sigue siendo voluntario, lo que decaerá lógicamente en ineficaz, por una parte por su dilación en el tiempo y por otra porque las posibles uniones que haya lo serán por afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización, sobre los cuales tampoco introduce ningún elemento de fomento, sino que estos son tan sólo de carácter económico. Pero el colmo se produce precisamente con esta Ley, ya que durante 2013 se dio la primera fusión en los últimos 32 años, la de los Ayuntamientos de Cesuras y Oza dos Ríos, en la provincia de A Coruña, y sin embargo no se va a ver beneficiada por ninguna de las medidas contenidas en la nueva norma porque nadie se acordó de ella, cuando, al no encontrarse definitivamente aprobada por estar recurridos sus acuerdos de fusión ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, podría perfectamente haberse previsto una Disposición Transitoria que contemplase el derecho a obtener esos beneficios a todas aquellas fusiones de Ayuntamientos que, iniciadas, aún no estuvieran declaradas en firme, ya que sólo había una.

## 2 Especial referencia a Galicia

De un tiempo a esta parte estamos asistiendo a la revitalización de un asunto antiguo y latente como es la fusión de Ayuntamientos, y en este caso se produce como consecuencia de la situación de crisis económica que estamos viviendo y ante la necesidad imperiosa de ahorro. Y para ello se están dando muchas ideas y acudiendo a viejas fórmulas que, a mi juicio, ya han sido superadas.

Bajo el paraguas que me dan los más de 30 años de experiencia como Secretario de Administración Local trato de aportar mi granito de arena a esta situación con lo que creo que podría ser el camino que nos lleve a esa fusión a través de un sistema no traumático, aunque, evidentemente, tampoco voluntario, referido, en el presente trabajo, específicamente a Galicia.

La fusión de Ayuntamientos en Galicia se puede abordar desde dos puntos de vista. Uno es el que se nos viene a todos a la cabeza al oír hablar de este asunto como es la unión de dos o más Ayuntamientos para la formación de uno nuevo de mayor entidad pero hay otro punto de vista seguramente sorprendente e inadvertido como tal incluso entre los políticos y profesionales de la Administración Local como es la propia planta municipal gallega donde desde cada Ayuntamiento se administra una pluralidad de entidades de población, funcionando en la práctica como un Ayuntamiento fusionado, pues de esto y no de otra cosa es de lo que se trata.

En este trabajo voy a referirme a ambos puntos de vista, empezando, precisamente, por este último.

### 2.1 Galicia, modelo de Ayuntamientos fusionados

En España hay dos concepciones distintas de municipios: aquella más extendida según la cual cada pueblo tiene su propio Ayuntamiento, aunque con las peculiaridades también

corrientes de las llamadas pedanías, y aquella otra propia de Galicia, y también de Asturias, en la cual lo que define al municipio es su territorio de forma que todas las unidades de población que entren dentro del mismo término municipal pertenecerán a un único Ayuntamiento.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Galicia cuenta con 314 Ayuntamientos con una media de población, quitando las 7 ciudades para evitar las distorsiones que generan en los números finales, de 5.778 habitantes, muy por encima de los 2.767 de media que tiene España descontando las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, mientras que la vecina Castilla y León con 240.000 habitantes menos que Galicia cuenta con 2.249 Ayuntamientos con una media, sin las ciudades, de 627 habitantes cada uno, precisamente por ser la mayor exponente del sistema de un pueblo, un Ayuntamiento, debiendo destacar que no es en Galicia donde, por término medio, se dan los Ayuntamientos más pequeños, siendo la sexta Comunidad de España en habitantes por municipio.

Descendiendo a cifras reales y no proporcionales, el 64% de los Ayuntamientos gallegos no llegan a 5.000 habitantes, no existiendo ninguno a 31 de diciembre de 2013 con más de 40.000, excepto las 7 ciudades, siendo 19 los que se encuentran entre los 18.000 y los 40.000 mientras que con menos de 1.000 hay 24. De las ciudades la más poblada es Vigo con 296.479 habitantes y la menos Ferrol con 71.232. A partir de aquí el siguiente Ayuntamiento con mayor número de habitantes es Narón (AC) ya con 39.450, seguido de Vilagarcía de Arousa (PO) con 37.741, mientras que los de menor población son Chandrexa de Queixa (OU) con 560, Larouco (OU) con 557, Beade (OU) con 465, A Teixeira (OU) con 406 y Negueira de Muñiz (LU) con 217.

En cuanto a la distribución poblacional, según el Instituto Galego de Estatística, Galicia cuenta con 30.196 entidades singulares, siendo estas las constituidas por las edificaciones o viviendas que no pueden incluirse en el concepto de núcleo, que se recoge a continuación, lo que supone casi el 49% del total nacional, de las cuales 10.246 pueden considerarse precisamente núcleos de población, definidos estos como el conjunto de al menos diez edificaciones que estén formando calles, plazas y otras vías urbanas, pudiendo ser menos siempre que la población que habite las mismas supere los 50 habitantes, suponiendo el 37,6% de los españoles, organizados en 3.772 parroquias, que son una división administrativa o censal que existe en numerosos países y que tiene su origen en las parroquias eclesiásticas, estando reconocidas en Galicia como entidades colectivas de población inferiores al Ayuntamiento. Y no voy a decir, ni mucho menos, que si las provincias gallegas pertenecieran a Castilla y León todas sus entidades singulares serían Ayuntamientos, ni siquiera todos sus núcleos de población, pero lo que sí es seguro es que las que son perfectamente homologables con cualquier municipio son precisamente las parroquias, que tienen un núcleo principal y otras entidades de población de forma muy similar a las capitales municipales y pedanías del resto del país. Pues bien, si se aplicasen aquí los criterios generales de la actual planta municipal española, especialmente los de la Comunidad vecina, esto supondría multiplicar al menos por 10 el actual número de Ayuntamientos gallegos.

Si nos detenemos en los núcleos de población efectivamente existentes veremos que 1 de cada 5 Ayuntamientos en Galicia tiene entre 10 y 20 núcleos mientras que casi 4 de cada 10 tiene entre 20 y 40, organizados entre 5 y 10 parroquias, donde está encuadrado casi el 40%, siendo Vigo, con 292, el que cuenta con el mayor número de núcleos de población,

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local: la debate

seguido de A Estrada (PO) con 154, Santiago de Compostela (AC) con 145 y Carballo (AC) con 140, mientras que Beade (OU), Ferrol (AC), Moeche (AC), Negueira de Muñiz (LU), Val do Dubra (AC) y O Valadouro (LU) con 2, y Burela (LU), A Illa de Arousa (PO), Meira (LU), Mondariz-Balneario (PO), Rábade (LU) y O Vicedo (LU) con 1 cada uno son los que menos tienen.

En cuanto al número de parroquias es Lugo con 54, seguido de A Estrada (PO) con 51, Sarria (LU) con 49 y Lalín (PO) con 48 los Ayuntamientos que cuentan con el mayor número de ellas, mientras que Beade (OU), Corcubión (AC), O Grove (PO), Meira (LU), Melón (OU), Pontedevea (OU), Soutomaior (PO) y Vilar de Santos (OU) con 2, y A Arnoia (OU), A Illa de Arousa (PO), Burela (LU), Mondariz-Balneario (PO), Pontecesures (PO) y Rábade (LU) con 1 cada uno son los que menos tienen.

En cuanto a la extensión de los términos municipales en Galicia por regla general son pequeños en las provincias atlánticas, aumentando significativamente algunos de ellos de cara al interior en la de Pontevedra. También son relativamente pequeños en la de Ourense, creciendo más cara al este de la misma, siendo Lugo quien tiene los Ayuntamientos más extensos, sobre todo en el interior, descendiendo su extensión según más hacia la costa. La Comunidad tiene una superficie total de 29.574,8 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 94,2 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, aunque en realidad el 57% tiene menos de 90 km<sup>2</sup>, teniendo 1 de cada 4 entre 30 y 60, siendo el término municipal más 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 y Quiroga (LU) con 317, mientras que los términos municipales más pequeños son los de Pontedevea (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 y Mondariz-Balneario (PO) con 2,3.

Sé que tantos datos no hacen fácil ni amable su comprensión pero son absolutamente imprescindibles para entender cuál es el actual mapa de planta local gallego y así poder asimilar y analizar más fácilmente cuáles son las soluciones que se proponen. Por ello, y para enfocar aún más esa foto fija, voy a detallar algunos de esos aspectos por provincias:

- **A Coruña:** La media de población de los Ayuntamientos coruñeses, quitando las 3 ciudades, ronda los 8.000 habitantes, un 39% por encima de la media gallega, aunque en realidad casi el 40% están entre los 4.000 y los 8.000, por lo que no puede decirse que sea una provincia de Ayuntamientos grandes, ya que si bien no tiene ninguno con menos de 1.000 habitantes tampoco los hay entre 40.000 y 50.000, siendo el mayor, después de las 3 ciudades el de Narón con 39.450 habitantes, estando los 5 siguientes más grandes en torno a los 30.000 y entre estos y el grupo de los 8.000 habitantes sólo hay 17 (18,3% del total), mientras que con menos de 4.000 habitantes hay 29 (31,2% del total). Es decir, 7 de cada 10 ayuntamientos coruñeses tienen menos de 8.000 habitantes y sólo 8 de 90 (excluidas las 3 ciudades) tienen más de 20.000 habitantes.

En cuanto a la distribución poblacional, A Coruña cuenta con 10.474 entidades singulares (el 35% del total de la Comunidad), de las cuales 4.008 (el 39% del total gallego) pueden considerarse núcleos de población, por lo que sólo 4 de cada 10 entidades de esta provincia pueden considerarse como tales núcleos, organizados en 926 parroquias, que suponen 1 de cada 4 parroquias gallegas, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 112 unidades de población (un 16,7% por encima de la media gallega), de las cuales 43 serían consideradas núcleos (un 30% por encima de

la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que 1 de cada 3 Ayuntamientos coruñeses tiene entre 20 y 40 núcleos de población organizados entre 5 y 10 parroquias, lo que nos da idea de que es una de las provincias con mayor dispersión, siendo Santiago de Compostela el que cuenta con el mayor número de núcleos de población (145), seguido de Carballo con 140 y A Laracha con 132, mientras que Ferrol, Moeche y Val do Dubra con 2 cada uno son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias vuelve a ser Santiago de Compostela, con 27, el que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Melide con 26 y el nuevo de Oza-Cesuras con 25, mientras que Ares, A Capela, Cerdido y Dodro con 3 y Corcubión con 2 son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de A Coruña, la provincia tiene una superficie total de 7.950,4 km<sup>2</sup>, casi el 27% del total de la Comunidad, lo que nos daría una media aritmética de 85,5 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, 8,7 km<sup>2</sup> menos de la media gallega, lo cual no se ajusta a la realidad ya que la principal horquilla va entre los 30 y los 105 km<sup>2</sup>, donde están el 62,3% de los Ayuntamientos, pero esto no nos da una idea muy exacta, pudiendo comprobar que entre 30 y 60 km<sup>2</sup> hay 23 municipios (1 de cada 4) y entre 60 y 90 otros 22 (también 1 de cada 4), siendo el término municipal más extenso el de As Pontes de García Rodríguez, con 249,4 km<sup>2</sup>, seguido del de Santiago de Compostela con 220 y el de Ortigueira con 210, situándose en el lado opuesto Mugardos con 12,8 y Corcubión, con 6,5.

Es decir, el Ayuntamiento medio coruñés tendría entre 4.000 y 8.000 habitantes, siendo uno de los más grandes de Galicia aunque también uno de los de mayor dispersión, distribuidos entre 20 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 60 y 90 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente.

- **Lugo:** Es una provincia de Ayuntamientos pequeños. Así la media, quitando la capital provincial, ronda los 3.750 habitantes, un 35% por debajo de la media gallega. La realidad dice que el 82% tienen menos de 5.000 habitantes, siendo el tramo más poblado el comprendido entre los 1.000 y los 4.000 habitantes (67,2% del total), y precisamente 1 de cada 3 estaría entre los 2.000 y los 4.000, contando, a mayores, con 4 Ayuntamientos con menos de 800 habitantes: Triacastela (739), Muras (723), Ribeira de Piquín (609) y Negueira de Muñiz (217) y tan sólo con 2 entre los 15.000 y los 20.000 habitantes, siendo Monforte de Lemos el más grande, después de la capital, con 19.426 habitantes, seguido de Viveiro con 16.016 y ya de Vilalba con 14.980.

En cuanto a la distribución poblacional, Lugo cuenta con 9.784 entidades singulares (el 33% del total de la Comunidad), de las cuales 1.334 (el 13% del total gallego) pueden considerarse núcleos de población, por lo que una característica fundamental de esta provincia también es la dispersión de su población, organizada en 1.264 parroquias, que suponen 1 de cada 3 parroquias gallegas, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 146 unidades de población, (un 52% por encima de la media gallega), de las cuales 20 serían consideradas núcleos (un 40% por debajo de la media), organizadas en unas 19 parroquias por municipio (7 por encima de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que el 79% tienen entre 1 y 30 núcleos de población, siendo los más corrientes entre 1 y 20, organizados entre 5 y 15 parro-

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

quias, que es con las que cuentan el 35,8% de los Ayuntamientos lucenses, o bien más de 25, que son las que tienen también el 31,3%, siendo precisamente Lugo capital el que cuenta con el mayor número de núcleos de población (71), seguido de Vilalba con 68, mientras que Negueira de Muñiz y O Valadouro con 2, seguidos de Burela, Meira, Rábade y O Vicedo con 1, son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias vuelve a ser la capital provincial, con 54, el Ayuntamiento que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Sarria con 49 y Palas de Rei con 43, mientras que Meira con 2, seguidos de Burela o Rábade con sólo 1, son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Lugo una de sus características es que, por regla general, son grandes, aunque van disminuyendo según se van acercando a la costa. La provincia tiene una superficie total de 9.856,6 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 147,1 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, siendo bastante aproximado con la realidad, ya que la tercera parte de los municipios lucenses tiene una superficie entre 105 y 150 Km<sup>2</sup>, teniendo el 61,2% del total una extensión superior a 120 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de A Fonsagrada, nada menos que con 438,5 km<sup>2</sup>, seguido del de Vilalba, con 379,4, Lugo capital, con 329,8 o Quiroga, con 317,4, situándose en el lado opuesto Rábade, con 5,2, Burela, con 7,8 o ya el siguiente que es Meira, con 46,6.

Es decir, el Ayuntamiento medio lucense tendría entre 1.000 y 4.000 habitantes, distribuidos entre 1 y 30 núcleos de población que se organizan entre 5 y 15 parroquias, esparcidos en unos 120 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente, siendo la provincia con mayor dispersión poblacional.

- **Ourense:** Es una provincia de muchos Ayuntamientos y también pequeños. Así la media, quitando la capital provincial, ronda los 2.400 habitantes, un 58% por debajo de la media gallega. La realidad dice que, efectivamente, el 44,6% de los Ayuntamientos ourensanos tiene entre 1.000 y 2.000 habitantes y otro tanto similar se encuentra el tramo entre 2.000 y 4.000, con lo que el 87% tienen menos de esos 4.000 habitantes e incluso 1 de cada 5 ni siquiera llega a los 1.000, no contando con ninguno por encima de los 15.000, salvo la capital provincial, siendo Verín el más grande, después de Ourense, con 14.760 habitantes, seguido de O Carballiño con 14.355 y de O Barco de Valdeorras con 14.010. En cuanto a los menos poblados serían A Teixeira con 406, Beade con 465, Larouco con 557 o Chandrexa de Queixa con 560.

En cuanto a la distribución poblacional, Ourense cuenta con 3.690 entidades singulares (el 12% del total de la Comunidad), de las cuales 2.599 pueden considerarse núcleos de población (el 25% del total gallego), lo que supone el 70,4%, organizados en 916 parroquias, es decir un 25% del total gallego, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 40 unidades de población (un 58% por debajo de la media gallega), de las cuales 28 serían consideradas núcleos (un 15% por debajo de la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que el 76% tienen entre 10 y 40 núcleos de población, casi a partes iguales entre los tramos de 10 a 20, de 20 a 30 y de 30 a 40, organizados entre 5 y 10 parroquias, que es con las que cuentan el 43,5% de los Ayuntamientos ourensanos, siendo Celanova con 79 y Ourense capital con 77 quienes cuentan con mayor número de núcleos de población, mientras que Beade con 2, A Rúa con 4 o Larouco con 5 son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias es Viana do Bolo con 35, seguido de A Veiga con 29

o Xinzo de Limia con 20 las que se encuentran a la cabeza, cerrando esta clasificación A Arnoia con 1 o Beade, Melón, Pontedevea y Vilar de Santos con 2 cada uno.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Ourense una de sus características es que son más grandes cuanto más al este. Precisamente, la superficie provincial total es de 7.273,3 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 79 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, mientras que la realidad nos dice que el 43,5% se encuentran entre los 15 y los 60 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de A Veiga, con 290,5 km<sup>2</sup>, seguido del de Viana do Bolo con 270,4, Carballeda de Valdeorras con 222,7 o Laza con 215,9, situándose en el lado opuesto Beade con 6,4 km<sup>2</sup>, Pontedevea con 9,9 o Punxín ya con 17,1.

Es decir, el Ayuntamiento medio ourensano tendría entre 1.000 y 4.000 habitantes, siendo junto con los de Lugo los menos poblados de Galicia, distribuidos entre 1 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos en unos 60 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente, lo que le hace ser la provincia gallega con menos dispersión poblacional.

- **Pontevedra:** Tiene una gran diversidad de Ayuntamientos, aunque el 42% tienen entre 2.000 y 6.000 habitantes por debajo hay 5 con menos de 2.000 y 1 de ellos, Mondariz-Balneario, con menos de 1.000 (656). La media de población, quitando las 2 ciudades, ronda los 9.600 habitantes, un 66% por encima de la media gallega, por lo que es la provincia con Ayuntamientos más poblados, aunque hay mucha diferencia entre las 2 ciudades y el resto, así después de Vigo y Pontevedra, el siguiente es Vilagarcía de Arousa con 37.741 habitantes y entre los 20.000 y los 30.000 sólo hay 6. Como resumen decir que el 55% de los municipios pontevedreses tienen menos de 8.000 habitantes y solo el 15% (excluidas las ciudades) tienen más de 18.000 habitantes.

En cuanto a la distribución poblacional, Pontevedra cuenta con 6.248 entidades singulares (el 20% del total de la Comunidad), de las cuales 2.305 pueden considerarse núcleos de población (el 23% del total gallego), organizados en 666 parroquias, es decir un 18% del total gallego, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 100 unidades de población, prácticamente en la media gallega, de las cuales 37 serían consideradas núcleos (un 12% por encima de la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media comunitaria). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que más de la mitad de los Ayuntamientos tienen menos de 30 núcleos organizados entre 5 y 10 parroquias, siendo Vigo, con 292, el que cuenta con el mayor número de núcleos de población, seguido de A Estrada con 154, Lalín con 126 y Pontevedra con 110, mientras que Vilaboia con 4, Vila-nova de Arousa con 3 y A Illa de Arousa y Mondariz-Balneario con 1 cada uno son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias es A Estrada, con 51, el que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Lalín con 48 y Silleda con 33, mientras que O Grove y Soutomaior con 2 y A Illa de Arousa, Mondariz-Balneario y Pontecesures con 1 cada uno son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Pontevedra, estos son más extensos cuanto más al interior y más pequeños cuanto más a la costa. La provincia tiene una superficie total de 4.494,6 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 72,5 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, aunque en realidad entre 60 y 90 km<sup>2</sup> están el 32% mientras que el 48% tienen una superficie entre 15 y 60 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de Lalín, con 326,8 km<sup>2</sup>, seguido de A Estrada con 280,8, Forcarei

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / el debate

con 168,4 y Silleda con 168, situándose en el lado opuesto A Illa de Arousa con 6,9, Pontecesures con 6,7 y Mondariz-Balneario con 2,3.

Es decir, el Ayuntamiento medio pontevedrés tendría entre 2.000 y 6.000 habitantes, distribuidos en unos 30 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 15 y 60 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente.

Como colofón de todo lo expuesto podemos concluir, en general, que si nos atenemos a la media aritmética a nivel autonómico el Ayuntamiento medio gallego tendría una superficie de 94,2 km<sup>2</sup> y una población de 5.755 habitantes distribuidos en 96 unidades de población, de las cuales 33 serían consideradas núcleos, organizadas en 12 parroquias. Pues bien, estos números se acercan bastante a la realidad, pues sólo 87 Ayuntamientos gallegos, el 27,7% del total, estarían por debajo de todas esas premisas simultáneamente. Aunque si nos atenemos a las cifras reales y no promediadas veremos que el Ayuntamiento tipo gallego tiene menos de 5.000 habitantes, distribuidos entre 10 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 30 y 90 km<sup>2</sup>, aproximadamente.

Por eso dije al principio que Galicia es un modelo de funcionamiento de Ayuntamientos fusionados pues desde 314 alcaldías se administran nada menos que 30.196 entidades de población de las cuales 10.246 pueden catalogarse como pueblos, villas e, incluso, ciudades.

Y aunque Galicia es el mayor exponente en España de este sistema, muy similar al existente en otros países como el vecino Portugal, sin embargo no es exclusivo de ella sino que también lo encontramos, fundamentalmente, en Asturias, por lo que no me resisto a hacer una muy breve referencia a esta Comunidad. Así, el Principado cuenta con 78 Concejos, que es la denominación con la que se conocen allí a los Ayuntamientos, con una media de población, quitando las ciudades de más de 50.000 habitantes, de 5.945 habitantes, muy por encima de los 2.767 de España, siendo similar, aunque algo superior, a los 5.778 de Galicia, distribuidos en 6.943 entidades singulares de las cuales 1.424 son núcleos de población, esparcidos por 10.603,57 km<sup>2</sup> de superficie total que tiene esa Comunidad, lo que nos da una media aritmética de 136 km<sup>2</sup> por Concejo, aunque 1 de cada 4 tiene una superficie mayor a los 200 km<sup>2</sup>. Y como digo todo ello se administra desde 78 alcaldías.

Por ello creo que sería muy interesante que las autoridades locales tanto de Galicia como de Asturias asumieran esa peculiaridad de estar al frente de modelos de Ayuntamientos fusionados, de lo que seguramente no son conscientes, y que esto se incorpore a las marcas de calidad de ambas Comunidades, que además de referirse a cuestiones promocionales también enseñen otra forma de administrar los intereses más cercanos a la población, desde otra concepción mucho más racional y sostenible que la actual planta municipal y que generaría un gran beneficio al resto del país si se hiciera la pedagogía oportuna.

## 2.2 La fusión de Ayuntamientos en Galicia

### 2.2.1 Introducción

34 años después de las primeras elecciones municipales tras la restauración democrática de los Ayuntamientos parece tiempo suficiente para plantearse hacia dónde debe encaminarse nuestra Administración Local, teniendo en cuenta que es la más cercana al ciudadano.

Hay fórmulas como pueden ser las de colaboración intermunicipal, las de agrupación o las mancomunidades que intentan resolver el problema, pero todas ellas suponen el mantenimiento de las actuales estructuras organizativas y el aumento de una nueva organización intermedia. En Galicia existen, según la página de la FEGAMP, un total de 35 mancomunidades que aglutinan a 221 Ayuntamientos, es decir, 7 de cada 10 municipios gallegos pertenecen a alguna mancomunidad, sin que hasta la fecha hayan dado el resultado ahora pretendido e invocado. La prueba de ello es que el debate sobre la fusión de Ayuntamientos en Galicia está hoy más vivo que hace unos años.

Otra opción por la que se han decantado algunas Comunidades Autónomas es la comarcalización y otras figuras afines, como en Cataluña o en Castilla y León, pero que no contemplan en ninguno de los casos la reducción de Ayuntamientos sino que suponen, con una estructura aún más burocratizada que las mancomunidades, la interposición de otro nivel intermedio de Administración, y por lo tanto, al igual que éstas, traen consigo mayor nivel de gasto público.

Frente a todas ellas el camino más lógico, y creo que inevitable, es la fusión de Ayuntamientos.

### 2.2.2 La propuesta del Gobierno

El Gobierno, tras unos primeros pasos titubeantes en los que había dejado caer la posibilidad de fusionar Ayuntamientos, no quiso abrir este debate, que se me antoja inevitable, materializando su propuesta a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que contiene una regulación basada fundamentalmente en el voluntarismo a través de incentivos económicos que pueden suponer algún caso aislado de fusión pero que no va a conseguir el objeto que debería perseguirse y mucho menos en un plazo razonable para ser efectivo, tal y como he expuesto más extensamente en la primera parte de este trabajo.

El Gobierno hace girar su filosofía en torno a criterios económicos, llevando la estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero hasta sus últimas consecuencias, hasta el punto de establecer una especie de tutela para los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes a favor de las Diputaciones Provinciales mediante un discutible sistema de coordinación. Pero es que en Galicia hay 292 Ayuntamientos en esas condiciones, el 93% del total, y en las provincias de Lugo y Ourense prácticamente el 100% pues sólo las capitales provinciales superan esos 20.000 habitantes.

### 2.2.3 Mi propuesta de fusión de Ayuntamientos

Yo formulo una propuesta que parte de la fusión de los pequeños Ayuntamientos para convertirlos en unas nuevas organizaciones en torno a los 5.000 habitantes, e incluso superiores donde sea posible aunque excepcionalmente también inferiores cuando la orografía, fundamentalmente, u otras circunstancias así lo aconsejen, mediante la agrupación bajo un mismo Ayuntamiento de todos aquellos que se encuentren en unas isócronas de tiempo de entre 15 ó 20 minutos con respecto a la capitalidad que se establezca. Para esto habría que tomar como base a las cabeceras de comarca y, aplicando esa ratio de tiempo, establecer el nuevo término municipal. Una vez hecho esto quedarán algunos Ayuntamientos fuera de

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

estas nuevas delimitaciones para los cuales habrá que determinar la capitalidad municipal en función de aquel o aquellos de mayor población o del que ya cuente con mayor número de servicios en marcha. Y si estudiamos el mapa comarcal gallego veremos que no es tan difícil establecer estos nuevos Ayuntamientos, pues aunque pudiera parecer que lo más espinoso sería determinar cuáles habrán de ser esos que no son cabecera sin embargo en la actualidad muchos de los que se encuentran alejados de estos centros de población o de sus respectivas capitalidades provinciales ya cuentan con un buen número de servicios públicos establecidos porque así se lo vienen demandando sus habitantes, precisamente por esa lejanía, y de los que, además, se suelen beneficiar los de los municipios colindantes que, en su mayor parte, pasarían a formar parte de este nuevo Ayuntamiento.

Lo primero que habrá que hacer es elaborar un mapa en el que consten los servicios que prestan todos y cada uno de los Ayuntamientos y, simultáneamente, otro mapa de planta en el que se delimiten los ámbitos territoriales para la prestación de los mismos. Elaborados ambos mapas debemos superponerlos de forma que comprobaremos cuántos servicios se están duplicando innecesaria e injustificadamente dentro de un mismo ámbito territorial, teniendo en cuenta que en la Administración Local las duplicidades se dan en horizontal, de unos Ayuntamientos con otros, y no en vertical, con otras Administraciones Públicas, como erróneamente considera la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad, y con ello establecer los mecanismos adecuados de corrección, de manera que se concentren esfuerzos y se optimicen recursos para poder dotar a todos de un mayor número de servicios sin aumento de la presión fiscal.

Al respecto resulta interesante traer a colación alguna de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas incluidas en su Informe 931/2011 y que ha venido reiterado en relación con la organización y configuración del sector público local:

*«La racionalización y la evolución del sector local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales, pasa por el estudio y diseño de un mapa local acorde a las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales y orientado a formas más lógicas de prestación de servicios a los ciudadanos, eliminando y evitando, en lo posible, tanto la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias no sólo entre distintas entidades locales sino entre distintas administraciones públicas en especial, así como la persistente presencia de entidades que no prestan ningún servicio o que carecen de actividad y promoviendo, en su caso, fórmulas de agrupación de entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios».*

#### 2.2.4 Marco legal

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local plantea la posibilidad de impulsar procesos de fusión de municipios. Sobre este asunto el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, emitido sobre el anteproyecto de dicha Ley durante su proceso de tramitación, afirmó que *“se ha afirmado que no cabe considerar que este mecanismo (la fusión de Ayuntamientos) sea contrario a la autonomía local, pues para que ésta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que*

*puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer una regulación que determine los supuestos en que procede acudir a esta vía como forma de garantizar una gestión adecuada y eficiente de los intereses municipales y los criterios que deben seguirse en el proceso de fusión”.*

Pero es necesario plantearse si la Constitución impone límites para el caso de que esas fusiones sean forzosas, al contrario del principio general recogido en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Y la respuesta es que no, la garantía constitucional de la autonomía local no constituye en sí misma un obstáculo insalvable a este proceso.

En cuanto al reparto de competencias, según el Tribunal Constitucional es al Estado al que le corresponde regular las bases del régimen local en virtud del título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas contenido en el artículo 149.1.18º de la Constitución, debiendo garantizar la existencia de una normativa básica común en todo el territorio nacional. Así, cabría que el Estado interviniese en este ámbito dictando un conjunto de normas básicas para fijar un mínimo común denominador en los criterios y procedimientos de fusión de municipios con el objetivo de garantizar un estándar esencial de garantía de la autonomía local. Esa hipotética norma básica estatal debería ser compatible con las reglas generales de reparto competencial y, en consecuencia, permitir el suficiente desarrollo y concreción por el legislador autonómico, que también sería competente para su ejecución. De hecho sería a los Legisladores autonómicos, en virtud de los diferentes títulos competenciales relacionados con el régimen local recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, a quienes les correspondería tanto el desarrollo normativo como su ejecución. Así el artículo 148.1.2º de la Constitución incluye las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local entre las competencias asumibles por todas las Comunidades Autónomas.

Esta situación competencial, lejos de suponer un contratiempo más bien es una ventaja para la puesta en práctica de la propuesta de fusión ordenada, y por lo tanto forzosa. Así, correspondería al Estado dictar las normas básicas que habrían de respetarse en todo el territorio nacional, como denominador común a un proceso que, evidentemente, no puede ser igual en todas las Comunidades pero que tampoco puede dar lugar a 17 sistemas locales distintos, mediante el establecimiento de los estándares a cumplir, los procedimientos a llevar a cabo, etc. Y por su parte le correspondería a cada Comunidad Autónoma la elaboración de los mapas de competencias y de planta así como aprobar los ámbitos geográficos de actuación, toda vez que sería un procedimiento que debería estar muy pegado a la realidad para resultar exitoso y son estas Comunidades las que mejor conocen las particularidades, idiosincrasia, lazos comunes de unión, y en algunos casos de separación, de los distintos pueblos para su inclusión concreta en unos ámbitos o en otros para que resulte pacífica la fusión en la que, al final, debe acabar todo este proceso.

### 2.2.5 Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios en Galicia

En un primer acercamiento al establecimiento de los ámbitos territoriales para la prestación de servicios que, en definitiva, servirán para conformar el futuro nuevo Ayuntamiento

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

resultante del proceso de fusión, una vez estudiada la división comarcal de cada provincia gallega mi propuesta nos da un resultado que considero absolutamente razonable y con el que creo que estará todo el mundo de acuerdo, y es la desaparición de los municipios de menos de 3.000 habitantes, ya que al aplicar excepciones a la cifra de los 5.000 por razones orográficas, fundamentalmente, hace que haya algunas zonas en las que no es razonable, al menos en un primer paso, superar esa cifra de 3.000 habitantes. Pero aun así puede comprobarse en la Fig. 1 que sólo con esto se reducirá el número total de Ayuntamientos gallegos nada menos que en 146, más de un 46% sobre la cifra actual.

Ayuntamientos con menos de 3.000 habitantes existentes actualmente y que con mi propuesta de fusión dejarían de existir como tales:

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

Fig. 1

Donde se aumenta considerablemente el número de Ayuntamientos es en los que superan los 5.000 habitantes, según se aprecia en la Fig. 2, referida a la actual configuración de Ayuntamientos gallegos comparándola con la Fig. 3, que recoge la hipotética distribución según la nueva planta resultante de la fusión. Así entre esos 5.000 y los 8.000 se pasaría de los 44 actuales a 95, es decir, más del doble. Con todo lo anterior pasaríamos de casi un 64% que sobre el total de la actual división municipal gallega supone el peso de los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes a un 17% sobre el resultante de esta aproximación a cambio de aumentar el sector comprendido entre los 3.000 y los 8.000, de forma que se pasaría del actual 31% a un teórico 65%.

Actual reparto de Ayuntamientos gallegos entre 3.000 y 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 según la nueva planta resultante de mi propuesta 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

Por lo que respecta al segmento de los de más de 8.000 habitantes mi propuesta no supone variación alguna, tal y como se recoge en la Fig. 4, pues no se trata de una propuesta para la consecución de fusiones estratégicas sino para la racionalización en general del

mapa de planta municipal de Galicia. Por lo tanto se mantienen los 70 Ayuntamientos que actualmente cuentan con más de 8.000 habitantes, aunque si hay un cambio sustancial en cuanto al peso que estos tienen sobre el total, pasando de suponer el 22% a representar el 35%, aproximadamente.

Ayuntamientos con más de 8.000 habitantes existentes actualmente y que se mantendrían con mi propuesta, salvo fusiones estratégicas que se pudieran dar entre algunos de ellos:

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 ello supone que en esta primera aproximación a la fusión de Ayuntamientos mediante el señalamiento de unos ámbitos territoriales para la prestación de servicios, como primer paso para que no resulte traumática, pasaríamos de los actuales 314 consistorios que hay en Galicia a 199, de los que 114 no sufrirían variación alguna con respecto a los actuales, apareciendo 85 de nueva creación. Es decir, estaríamos ante una reducción de 36,6% con respecto al actual mapa de planta municipal gallego, pasando de tener una media de población por Ayuntamiento, sin contar las 7 ciudades, de los 5.778 actuales a unos 7.211 posibles.

Bajando más al detalle, Galicia cuenta con 53 comarcas que han sido objeto de estudio y sobre las que se pueden realizar las siguientes actuaciones, referidas únicamente a los actuales Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes:

- **A Coruña:** Esta provincia cuenta con 18 comarcas de las cuales en una de ellas, la de A Coruña, no existe ningún municipio con menos de 5.000 habitantes. Según la propuesta que yo formule en otras 12 bastaría con que los Ayuntamientos de menos de esos 5.000 se agrupen bajo la jurisdicción del de su respectiva cabecera comarcal, y en el resto habría que buscar esas otras capitalidades municipales de los nuevos Ayuntamientos, que serían 2 en cuatro comarcas, las de Arzúa, Fisterra, Ordes y Santiago y 3 en una sola, en la de Betanzos, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 93 a 74 Ayuntamientos, es decir, un 20% menos, pasando de suponer el 30% del total actual al 37% del teórico nuevo mapa municipal gallego, siendo 23 de ellos de nueva creación, lo que equivaldría a que 7 de cada 10 seguirían como hasta ahora.
- **Lugo:** Aquí hay 13 comarcas de las cuales en sólo 5 bastaría con que los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes se agrupen bajo la jurisdicción del de su respectiva cabecera comarcal, en el resto habría que buscar esas otras capitalidades municipales, en algunos casos y por cuestiones orográficas, con hasta 3 nuevos Ayuntamientos como es el caso de Os Ancares, Terra Chá, Terra de Lemos e, incluso, de la propia comarca en la que se encuadra Lugo capital, y con 2 en las cuatro restantes, siendo éstas A Mariña Central y la Occidental, Sarria y Ulloa, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 67 a 37 Ayuntamientos, es decir, un 45% menos, pasando

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

de suponer el 21% del total actual al 19% del nuevo mapa, siendo 25 de ellos de nueva creación, lo que representaría el 67% de la nueva configuración.

- **Ourense:** Es una provincia muy parecida a la de Lugo, con 12 comarcas de las cuales en sólo 2 podrían agruparse los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes con su respectiva cabecera comarcal, siendo éstas las de Terra de Caldelas y Terra de Trives, mientras que en otras 8 habría que configurar otro municipio a mayores y en las otras 2 restantes habría 3 y 4 nuevos Ayuntamientos, como son las de Verín y Ourense, respectivamente, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 92 a 35 Ayuntamientos, un 62% menos, pasando de suponer el 29% del total actual al 18% del nuevo mapa de Galicia, siendo 25 de ellos de nueva creación, lo que supondría que 7 de cada 10 consistorios ourensanos serían fruto del proceso de fusión.
- **Pontevedra:** Esta provincia cuenta con 10 comarcas con cierta similitud a las de la provincia de A Coruña. De hecho aquí también hay una, la de O Morrazo, que no cuenta con ningún municipio con menos de 5.000 habitantes, en 7 de las restantes bastaría con que se agrupen bajo su respectiva cabecera comarcal, y en las otras dos habría que conformar 2 y 3 nuevos Ayuntamientos, siendo estas las de Pontevedra y Caldas, respectivamente, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 62 a 50 Ayuntamientos, un 19% menos, pasando de suponer el 20% del total actual al 25% del total del nuevo mapa municipal gallego siendo tan sólo 12 de ellos de nueva creación, lo que representaría 1 de cada 4.

## 2.2.6 Reacciones a los procesos de fusión de Ayuntamientos

En Galicia tenemos aún reciente el proceso de fusión de los Ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras (AC) que quizás no fue todo lo modélica que debiera pero era la primera desde que en 1968 Acevedo do Río se fusionó con el Ayuntamiento de Celanova (OU) y además con una legislación autonómica contradictoria con la estatal, pendiente aún del pronunciamiento al respecto por parte del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por lo que entiendo que todos aquellos errores de procedimiento que se pudieran haber cometido son absolutamente disculpables. En cualquier caso lo que sí es verdad es que no hay una voluntad política decidida para acometer verdaderamente el proceso de fusiones de Ayuntamientos como entiendo que deberían ser y dejo constancia en el presente, es decir, organizadas, programadas, estudiadas, consensuadas, pero finalmente forzosas, porque cualquier proceso voluntarista supondría, de darse, la aparición de fusiones más por cuestiones de empatía que de racionalización y sostenibilidad, así como la incentivación económica ha resultado, tradicionalmente, un auténtico fracaso tanto en nuestro país como, por ejemplo, en Francia, donde ya se intentó sin ningún éxito, la prueba son los más de 36.000 Ayuntamientos con que cuenta aún el país vecino, de ahí que en la fusión de provincias hayan actuado tal y como yo propongo para los municipios, es decir, de forma organizada y programada, pero forzosa, anunciando que ese camino lo van a seguir con el resto de su Administración Local.

Sin embargo esas reticencias de nuestros políticos no son compartidas por los vecinos. Recientemente el diario La Voz de Galicia publicó los resultados de una encuesta de la empresa Sondaxe referida a la provincia de A Coruña en la que queda claro que la mayoría de la población aceptaría la fusión de su Ayuntamiento con otro más grande, lo cual

podría hacerse extensivo perfectamente a la totalidad de la Comunidad Autónoma, pues esto no es nuevo, así el mismo diario hizo pública otra encuesta de la misma empresa en 2011, en esta ocasión referida a toda Galicia, en la que el 75,8% de los gallegos estarían de acuerdo con estas fusiones mientras que sólo un 12,2% estarían en contra. Según esta encuesta los vecinos de los municipios con menos de 5.000 habitantes, en los que se centra mi propuesta y este trabajo, serían los más reacios a las fusiones, seguramente por falta de información suficiente, pero aun así sólo se opondría un 18,1%. Un detalle muy revelador de ese trabajo es el de los resultados según los votantes de los distintos partidos políticos, así de los del PSdeG-PSOE estarían a favor de las fusiones un 83,4% frente a un 11,1% que estarían en contra; de los del BNG un 77,5% apoyarían las fusiones mientras que un 16,4% se mostrarían contrarios; por último, de los del PP un 71,7% dirían que si a las fusiones frente a un 18% que dirían que no. Curiosamente al contrario de las posturas mantenidas por los representantes de estos partidos en la fusión de Oza-Cesuras. Con lo que parecen chocar las posturas oficiales mantenidas desde los partidos políticos, sus direcciones, representantes y alcaldes con las preferencias y opiniones de los vecinos y de sus propios votantes.

Otro dato, no representativo pero si significativo, es la opinión de los economistas de la provincia de A Coruña recogida en el barómetro del 2º trimestre de 2013 publicado por su Colegio Oficial, según el cual el 92,67% de los economistas encuestados se manifestaron a favor de la fusión de Ayuntamientos mientras que tan sólo un 6,33% indicaron que no serían relevantes ni para el crecimiento económico ni para la ciudadanía. Además, el 73,67% de los entrevistados indicaron que esas fusiones deberían ser forzosas mientras que el 19% consideraron que deberían ser voluntarias.

Por otra parte, una cuestión que se me ha planteado como objeción a mi propuesta por parte de algunos politólogos son sus reservas sobre la posibilidad de que la fusión suponga una minoración en la representatividad de los miembros de las corporaciones locales y por lo tanto una pérdida en la calidad democrática de los nuevos Ayuntamientos, lo cual creo que se cae por su propio peso. Por una parte está demostrado que la cercanía excesiva de los representantes municipales no es directamente proporcional a una mayor eficiencia y calidad democrática, sino que puede llegar a ser todo lo contrario, la presión a la que se encuentran sometidos por esa cercanía hace que no siempre se adopten correctamente las decisiones que debieran, y por otra parte esa teoría supondría que la propia aplicación del artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que establece la distribución del número de concejales según el número de residentes por municipio, haría que a mayor población menor calidad democrática al ser menos representativos per cápita los miembros de los Ayuntamientos según van aumentado de población.

Por último me gustaría dar un dato final: actualmente en Galicia hay un total de 3.256 concejales. Pues bien, de aceptarse mi propuesta, de los datos que constan en el presente trabajo supondría que ese número de concejales pasase a 2.869, es decir, 387 menos, o si se quiere ver en términos proporcionales, una reducción tan sólo del 12%, con lo cual parece que esos temores a una infrarrepresentación municipal no tienen sentido, pues se mantendría en unos términos muy similares. Entonces, ¿dónde está el problema para que haya tanta oposición a las fusiones?, pues en que donde realmente hay reducción es en el número de alcaldes, pasando de 314 a 199, es decir, 115 menos, de ahí que quienes

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

realmente se oponen son los partidos políticos, al considerar que esto podría suponerles una pérdida de poder político, pero es evidente que no de representación ni de calidad democrática, por lo que queda claro que los intereses de estos van en dirección contraria a las preferencias y opiniones tanto de los vecinos como de sus propios votantes, porque sus prioridades son otras distintas.

Ante lo anterior alguien podría preguntarse en dónde está el ahorro en las fusiones, si tan sólo se reduce un 12% el número de concejales. Pues precisamente en que los que suponen mayor gasto, que son los alcaldes, son los más afectados, de forma que habría un 36% menos, así como se cerrarían 115 Casas Consistoriales, con los costes que esto supone tanto en gasto corriente, como en duplicidad de servicios, sueldos, asignaciones, dietas, personal, etc., etc., lo cual, haciendo una previsión extremadamente conservadora ante la distinta casuística existente, podría rondar como mínimo los 6 millones de euros anuales, que no necesariamente tienen que ser de ahorro ya que no es el gasto público el problema de nuestros Ayuntamientos, sino que podría computarse como mayor crédito disponible para la prestación desde los nuevos Ayuntamientos a toda su población de los servicios que ya venían prestando los de mayor entidad, así como para la mejora de estos y para la implementación de otros nuevos. Todo ello sin aumentar la presión fiscal de los vecinos. Pero la cosa no acaba aquí. La actual Ley de Haciendas Locales establece un 17% más en la participación en los ingresos del Estado para aquellos municipios que pasen de 5.000 habitantes con respecto a los de menor población y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local otorga un 10% adicional a todos aquellos municipios que se fusionen, con lo que cualquier nuevo Ayuntamiento que supere esos 5.000 habitantes tendría un 27% de incremento en sus ingresos provenientes del Estado, lo que, también bajo el mismo prisma conservador, podría superar como mínimo los 9 millones de euros. A esto habría que añadirle lo dispuesto en el nuevo artículo 13 de la citada Ley 27/2013, que en su apartado 4.6 establece que durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrán preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, plazo éste que podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además de lo anterior hay que tener en cuenta que ya hace tiempo que desde la Xunta de Galicia se da prioridad en sus órdenes de convocatoria de subvenciones a los Ayuntamientos que se fusionen, así como reservando para ellos mayores créditos que para los que concurren individualmente. Y por si todo ello fuera poco se va a crear un fondo especial para financiar fusiones de Ayuntamientos a incluir en la futura reforma de la Ley de Administración Local de Galicia, convirtiéndose así en la primera Comunidad Autónoma en tomar medidas en este tema.

Como resumen de todo lo anterior podría concluir, sin temor a equivocarme, que con todas estas medidas cada Ayuntamiento resultante de la fusión podría disponer, como mínimo, de una cantidad superior al millón de euros por legislatura, lo cual no es nada desdeñable. Todo ello debería ser suficiente para que algo se mueva al respecto, pero veremos si en un plazo de tiempo razonable se dan las fusiones que son necesarias en Galicia para racionalizar su mapa de planta municipal y con ello una mayor prestación de servicios públicos y la mejora de los existentes con el consiguiente aumento de la calidad de vida de sus vecinos, o si finalmente habrá que adoptar otro tipo de medidas menos amables pero cada vez más necesarias e inaplazables.

### 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.
- BANCO DE ESPAÑA. 2014. Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. <http://www.bde.es>
- BARÓMETRO DE ECONOMÍA. 2013, Encuesta del Colegio de Economistas de A Coruña a sus colegiados. 2º. Trimestre 2013.
- CARBONELL PORRAS, ELOISA. 2013. "La planta del gobierno local". Ponencia al VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013.
- CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR. 2014. Coordinadores del 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://fusioneayuntamientos.blogspot.com.es>. Y 2013, Ponencia al II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos. Madrid, 3 a 5 de julio 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". Ponencia al V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 29 de septiembre a 1 de octubre de 2014.
- DOCUMENTACIÓN PARA LA UNIÓN VOLUNTARIA MEDIANTE FUSIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE OZA DOS RIOS Y 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 Y PROVINCIAS. 2014. <http://www.fegamp.org>
- INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ige.eu>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ine.es>

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

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.es>.

ROMERA JIMÉNEZ, OSCAR y RODRÍGUEZ MARQUEZ, JESÚS. 2014. "Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia 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/es/lareformadelaadministracion.php>) y II (<http://www.theeconomyjournal.com/es/lareformadelaadministracion2.php>)

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