

Les fusions municipals a partir de la despesa i la mida poblacional: el cas de la Regió Metropolitana de Barcelona

ANTONI VIDAL I RUIZ
MÀSTER D'ANÀLISI POLÍTICA I
ASSESSORIA INSTITUCIONAL
CURS 2013/2014

TUTOR: JAUME MAGRE FERRAN

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. REVISIÓ TEÒRICA.....	5
2.1. El debat.....	5
2.2. L'argument econòmic.....	9
2.3. La normativa.....	11
3. METODOLOGIA, DADES, VARIABLES I HIPÒTESI.....	15
3.1. Aspectes metodològics.....	15
3.2. Dades i variables.....	17
3.3. Hipòtesi del treball.....	17
4. EL CAS DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA.....	19
5. CONCLUSIONS.....	22
6. BIBLIOGRAFIA.....	24

1. INTRODUCCIÓ

Uns dels temes que ha tornar a sorgir a Europa arrel de la darrera crisi econòmica de l'any 2008 ha estat les fusions de municipis. Aquest debat afecta sobretot als països del sud d'Europa, posant sobre la taula el problema de l'eficiència de recursos que tenen els Ajuntaments i intentant crear una eina per tal de rebaixar el dèficit que aquests presenten.

El propòsit d'aquest estudi és analitzar el debat de les fusions municipals des de l'argument principal que l'ha recolzat, és a dir, l'econòmic. L'existència de municipis de reduïda grandària té com a conseqüència dos tipus d'efectes a tenir en compte: un comportament ineficient de les hisendes públiques en el model de despesa i la no generació d'economies d'escala a nivell municipal.

Per fer front a aquesta situació, des de fa temps es proposa com a millor solució una reducció de la planta municipal per via de la fusió. No obstant, hi ha una gran resistència a fer-ho donat que ens trobem amb components històrics, tradicionals i culturals que no es poden fer desaparèixer d'un dia per l'altre.

La fusió de municipis ha de partir d'un estudi previ que demostrï d'una manera clara, concreta i rigorosa, els guanys en termes d'eficiència que s'aconseguiria. L'evidència empírica disponible ens mostra que els serveis més intensius en capital, com són la recollida de residus i l'abastiment d'aigua requereixen mides poblacionals grans, per tal de fer-los eficients.

El present treball es dividirà en els següents apartats. En primer lloc es desenvoluparà una revisió teòrica sobre les fusions municipals que han tingut lloc a Europa i com es planteja el debat en el cas de l'Estat espanyol i Catalunya. I en segon lloc s'analitzarà l'estudi del cas dels municipis de la Regió Metropolitana de Barcelona, utilitzant tècniques econòmiques que

permetin observar correlacions i significativitats entre les diferents variables descrites en la primera part del treball.

Cal destacar que en aquest treball de recerca es farà una anàlisi a partir dels pressupostos dels ens locals, la qual cosa mai ha estat objecte d'estudi per part de cap dels autors que estudien la matèria, inclòs un dels autors que més a aportat en recerca d'aquesta matèria en B. Dollery (Bymes, J. & Dollery, B., 2002). Per tant, seguiré l'objecte d'estudi que va iniciar la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

2. REVISIÓ TEÒRICA

2.1. El debat

En els darrers anys s'ha intensificat un debat sempre latent en l'agenda política europea, el de la reforma del mapa municipal. La greu crisi econòmica que ha patit Europa ha suscitat estratègies per tal de racionalitzar i economitjar els recursos que disposen les administracions públiques a nivell local. Com a conseqüència de la crisi, són diferents Estats d'Europa els que han impulsat polítiques de reducció de despesa i austeritat i han intentat canviar la planta municipal, sobretot al sud, com és el cas de Grècia, Itàlia i Portugal que inicien una reorganització de la planta municipal que implica una reducció en el nombre d'ajuntaments.

Molts països europeus ja s'havien enfrontat amb anterioritat a aquest debat. Suècia, Noruega, Gran Bretanya i Bèlgica van portar a terme reformes en l'estructura municipal durant els anys 70. Per exemple, Dinamarca va realitzar reformes importants l'any 2007 (Christoffersen H. i Bo Larsen K., 2007), en passar de 271 a 98 municipis.

L'any 2010 apareix el debat de les fusions municipals a Grècia, país devastat per la crisi econòmica i financera, que comença un procés de reordenació del mapa municipal que implica la reducció del nombre de municipis equivalent a una tercera part del que hi havia fins aleshores. A partir de 2011 s'obre el debat a altres països com Itàlia, Espanya i, fins i tot, a França on el debat és de caràcter supramunicipal, posant sobre la taula la reforma de les regions.

L'element central en el debat de les fusions municipals no és altre que la discussió en termes d'eficiència econòmica i la generació d'economies d'escala en els serveis que es presten a nivell municipal. L'Estat espanyol no ha estat exempt del debat i es planteja que l'actual mapa municipal és ineficient en termes econòmics, i que la millor opció és la fusió de municipis per tal

d'estalviar despesa i dotar els municipis supervivents de més capacitat de gestió.

Cal estar en alerta amb el debat que es proposa per dos motius. El primer és la justificació a nivell econòmic de la fusió municipal. El segon és la desconsideració de qualsevol altre factor que no sigui el cost econòmic del nombre actual d'Ajuntaments.

Tot i la tendència europea de reducció en el nombre de municipis, cal destacar que tant Espanya com Catalunya s'han mantingut al marge de la tendència. No han reduït el nombre de municipis, més aviat l'han incrementat. Des de l'any 1983 s'han anat creant municipis nous a Catalunya¹, aquell any es van crear concretament quatre: Salt, Sarrià de Ter, Sant Julià de Llor i Bonmatí, i L'Aldea. L'any 1984, Vilanova del Vallès. El 1989, Salou. El 1990, l'Ampolla. El 1991, Gimènells i el Pla de la Font. El 1993, Sant Julià de Cerdanyola. El 1994, Badia del Vallès. El 1997, Riu de la Cerdanya. El 1998, La Palma de Cervelló. Fins arribar al 2010, que es va crear el municipi de la Canonja. I només un, la Palmerola es va agregar l'any 1991 a un altre municipi, les Llosses. Com es pot veure, Catalunya ha tendit més a segregat municipis que no pas a la fusió d'aquests.

L'any 2010, la població a Catalunya era de 7.512.381 persones distribuïdes en un total de 947 municipis, 41 comarques i 4 províncies. A la taula següent es pot veure la distribució de la població per grandària del municipi.

¹ Informació extreta del portal MUNICAT de la Generalitat de Catalunya: municat.gencat.cat

Taula 1. Municipis i habitants segons grandària poblacional (any 2010)

Grandària poblacional	Municipis		Habitants	
	Freqüència	Percentatge	Freqüència	Percentatge
Menys de 250 habitants	178	18,8	28.890	0,4
De 250 a 500 habitants	149	15,7	53.718	0,7
De 500 a 1.000 habitants	152	16,1	109.271	1,5
De 1.000 a 2.500 habitants	166	17,5	272.635	3,6
De 2.500 a 5.000 habitants	93	9,8	322.003	4,3
De 5.000 a 10.000 habitants	88	9,3	609.150	8,1
De 10.000 a 20.000 habitants	57	6,0	802.488	10,7
De 20.000 a 50.000 habitants	41	4,3	1.251.110	16,7
De 50.000 a 100.000 habitants	13	1,4	924.282	12,3
Més de 100.000 habitants	10	1,1	3.138.834	41,8
Total	947	100,0	7.512.381	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

De l'anàlisi d'aquesta taula podem veure com la configuració de la població vers el territori es bastant desequilibrada i molt fragmentada. Existeixen uns pocs nuclis de població, principalment urbans, amb una densitat de població bastant elevada, que estan situats a la costa i al voltant de les quatre capitals de província, i per una altra, un elevat nombre de nuclis mitjans i petits, situats a l'interior (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2011).

El nombre total de municipis, tot i que evoluciona poc, mai no va a la baixa, sempre va a l'alça. El debat sorgit arran d'aquest tema afirma sovint que el nombre de municipis és molt elevat, que els municipis petits són inviables econòmicament i que l'òptim d'eficiència es situa al voltant dels 20.000 habitants per municipi. En aquest punt cal destacar, que un exemple, és que Espanya té 8.117 municipis. D'aquests, 6.799 tenen menys de 5.000 habitants. El 83.7% dels municipis espanyols estarien considerats "petits".

Aquestes afirmacions no sempre van acompanyades d'estudis de viabilitat econòmica que ho justifiquin, de fet hi ha pocs estudis que informin amb precisió sobre quant costen realment els municipis a Catalunya i a l'Estat espanyol, especialment els petits, en relació amb els béns i serveis que produeixen o proveeixen.

Aquesta manca d'estudis econòmics sobre processos de fusions municipals es supleix amb la cita d'estudis realitzats a altres països europeus que han desenvolupat o estan en procés de desenvolupament de fusions de caràcter municipal. Ens trobem, doncs, davant una situació d'afirmacions d'aparença econòmica sense un suport empíric suficient.

Un problema afegit és la comparació de models de fusions a nivell europeu s'ha de fer amb molta cautela. A Europa ens trobem amb estats amb un nombre alt de municipis i d'altres amb un nombre reduït². I no sembla que el nombre alt de municipis estigui naturalment associat a un major nivell de cost.

França disposa actualment de 36.682 municipis, més o menys el mateix nombre que els resultants de la Revolució que va generalitzar la creació d'ajuntaments a cada població (Marcou, G., 2011). Alemanya en té 12.104, xifra resultant dels processos de fusió encetats als anys setanta (Sosa Wagner, F., 2009). Espanya en té 8.117 municipis. Itàlia té una xifra de municipis similar a l'espanyola: 8.094 municipis. A l'extrem oposat tenim el Regne Unit, on la reducció de municipis va ser molt dràstica, de fet actualment compten amb 406 municipis al país (Corpus, 2006). Així doncs, aquesta variació de xifres ens ha de fer actuar amb cautela a l'hora de formular afirmacions. El simple nombre total de municipis a cada país és una simple dada que només pren valor precís en un determinat context polític, econòmic i jurídic a cada Estat. D'antuvi, un nombre alt de municipis no suposa necessàriament ineficiència, al igual que un nombre baix no implica necessàriament més eficiència (Velasco, 2012).

Caldrà, doncs, veure cas per cas i país per país per tal de valorar quines són les funcions o competències que exerceixen els municipis, i per tant, la seva despesa corrent. És fonamental tenir en compte que als municipis petits els solen acompanyar organitzacions municipalistes més grans (províncies, comptats, departaments, etc.), o també organitzacions de caràcter regional

² Podem trobar les xifres comparades en Internet: www.cre.org/docs/chiffres_cles_2010_UK_bd.pdf

(comunitats autònomes, *Länders*, regions, etc.) que compensen el dèficit de gestió municipal. Cal valorar també l'existència d'associacions de municipis, com per exemple, les mancomunitats, que també ajuden a compensar els dèficits de gestió i d'escala dels municipis petits. Ens podem trobar amb casos en què els municipis petits, amb tasques molts delimitades o limitades, no són ineficients, però en canvi, municipis grans que, per compensar la seva falta de proximitat amb la població, creen costoses unitats territorials de gestió més reduïdes i properes al ciutadà, com és el cas de les *freguesias* portugueses (Velasco, 2012).

Per ara, en els estudis empírics què disposem, es sosté que la grandària dels municipis pot no ser determinants de la seva eficiència. Primer, perquè són pocs els serveis públics municipals que milloren el seu rendiment amb l'escala (Bel, G. 2012), i segon, perquè tant o més rellevant que l'economia d'escala és l'economia de densitat, la concentració real de la població que rep els serveis públics en un territori determinat. L'economia de densitat, en cap cas augmenta quan es fusionen municipis.

En la varietat d'estudis existents, s'analitzen les despeses de direcció política que presenten les ens locals (retribució càrrecs electes i nombre d'electes retribuïts, així com la contractació de personal de confiança) o bé les despeses de personal. Altres autors, com per exemple, B. Dollery (Bymes, J. & Dollery, B., 2002) estudia les fusions municipals a partir de la despesa corrent dels pressupostos dels municipis d' Austràlia. El camí que segueix aquest treball de recerca és el que va emprendre la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals en analitzar precisament això, la despesa corrent dels pressupostos dels diferents ajuntaments.

2.2. L'argument econòmic

Les fusions municipals es recolzen principalment per l'argument econòmic, la generació d'economies d'escala. El present treball es centrarà en

aquesta part. Cal destacar que hi ha d'altres elements en el disseny i l'estructura de les fusions municipals. Tal i com apareix en l'estudi elaborat per la Fundació Carles Pi i Sunyer (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2011), els dubtes i les discrepàncies al voltant de les fusions municipals es centren en tres blocs: els criteris que tenen a veure amb el bon funcionament del sistema democràtic, elements institucionals, i per últim, l'argument econòmic.

Hi ha estudis que indiquen que l'increment de la mida poblacional dels governs locals pot tenir conseqüències en el rendiment dels mecanismes democràtics (Copus, 2006). Són nombrosos els autors que posen de relleu i vaticinen que la grandària municipal presenta efectes negatius per a la participació política per l'erosió de la connexió entre individus amb la seva comunitat i l'interés en la política local, es debiliten xarxes socials i es dificulta l'acció cívica (Dahl, R. & Tufte, E., 1973)

L'argumentació econòmica, com s'ha mencionat anteriorment es basa en la generació d'economies d'escala, si augmenta el volum de la provisió d'un servei específic, aquest es farà més eficient, de manera que hi haurà beneficis a mesura que s'incrementi la mida. En aquest sentit, els treballs de G. Bel (Bel, 2012) apunten que les economies d'escala no es generen espontàniament per la fusió de municipis, sinó que depenen de cada tipus de servei. Dins de l'obra realitzada pels professors Lago-Peñas i Martínez-Vázquez (Lago-Peñas i Martínez-Vázquez, 2013), G. Bel troba dificultats en analitzar les economies d'escala i, per tant, no troba evidències clares de la creació d'aquestes a partir de les amalgamacions, sinó que només es donen petites millores en els beneficis econòmics.

Els estudis elaborats "a posteriori" de la reforma a Nova Zelanda (Rouse, P & Putterill, M. ,2005) argumenten que les millores referents a la prestació de serveis no són fruit de les fusions municipals sinó que depenen d'altres elements.

Els resultats que trobem a la literatura en els casos de Suècia (Hanes, N. 2003) i Dinamarca (Christoffersen H. & Bo Larsen, K. ,2007) ens indiquen que si aquestes economies d'escala arriben a generar-se a partir de les fusions municipals, això implica una millora molt menor sense uns beneficis destacables.

2.3. La normativa

A l'Estat espanyol, l'estructura municipal està en el centre del debat en els últims anys, fet que ho demostra l'aprovació de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local* (LRSAL, d'ara endavant). Aquesta llei va ser ideada per tal que el govern central dirigís grans processos de fusions municipals dins del territori espanyol per tal de generar les anomenades economies d'escala.

D'aquesta forma, segons LRSAL, la creació o supressió de municipis, així com l'alteració dels termes municipals es regularà per la legislació de les Comunitats Autònomes sobre règim local. L'alteració de termes municipals no pot suposar, en cap cas, una modificació dels límits provincials. Per a la creació o supressió de municipis es requeriran: Audiència dels municipis interessats, Dictamen del Consell de l'Estat, informe de l'Administració que exerceixi la tutela financera i simultàniament a la petició d'aquest dictamen es donarà coneixement a l'Administració General de l'Estat.

La creació de nous municipis només es podrà realitzar sobre la base de nuclis de població territorialment diferenciats, d'almenys 5.000 habitants. Els municipis resultants hauran de ser: financerament sostenibles, comptar amb els recursos suficients per al compliment de les competències municipals i que la fusió o segregació no suposi disminució de la qualitat dels serveis que es presten.

L'Estat, atenent a criteris geogràfics, socials, econòmics i culturals, podrà establir mesures que tendeixin a fomentar la fusió de municipis amb la finalitat de millorar la capacitat de gestió dels afers públics locals.

Els municipis, amb independència de la seva població, confrontants dins de la mateixa província podran acordar la seva fusió mitjançant un conveni de fusió, sens perjudici del procediment previst en la normativa autonòmica. El nou municipi resultant de la fusió no podrà segregarse fins que hagin transcorregut deu anys de l'adopció del conveni de fusió.

Al municipi resultant se li aplicaran les següents mesures:

- a) El coeficient de ponderació que resulti de l'aplicació d'acord amb l'article 124.1 del text refós de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals, aprovat mitjançant Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.
- b) L'esforç fiscal i l'invers de la capacitat tributaria que li correspongui en cap cas podrà ser inferior al més elevat dels valors previs que van tenir cada municipi per separat abans de la fusió d'acord amb l'article 124.1 del text refós de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals, aprovat mitjançant Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.
- c) El seu finançament mínim serà la suma dels seus finançaments mínims que tingués cada municipi per separat abans de la fusió d'acord amb l'article 124.2 del text refós de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals, aprovat mitjançant Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.
- d) De l'aplicació de les regles contingudes en les lletres anteriors no podrà derivar-se, per a cada exercici, un import total superior al que resulti del disposat a l'article 123 del text refós de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals, aprovat mitjançant Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.

e) Es sumaran els imports de les compensacions que, per separat, corresponen als municipis que es fusionen i que es deriven de la reforma de l'Impost sobre Activitats Econòmiques de la disposició addicional dècima de la Llei 51/2002, de 27 de desembre, de Reforma de la Llei 39/1998, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, actualitzades en els mateixos termes que els ingressos tributaris de l'Estat en cada exercici respecte a 2004, així com la compensació addicional regulada en la disposició addicional segona de la Llei 22/2005, de 18 de novembre, actualitzada en els mateixos termes que els ingressos tributaris de l'Estat en cada exercici respecte a 2006.

f) Queda dispensat de prestar nous serveis mínims dels previstos a l'article 26 que li correspongui a raó del seu augment poblacional.

g) Durant, almenys, els cinc primers anys de l'adopció del conveni de fusió, tindrà preferència en l'assignació de plans de cooperació, subvencions, convenis o altres instruments basats en la concurrència. Aquest termini es podrà prorrogar per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat.

La fusió comportarà:

a) La integració dels territoris, poblacions i organitzacions dels municipis, incloent les mitjans personals, materials i econòmics, del municipi fusionat.

b) L'òrgan de govern del nou municipi resultant estarà constituït transitòriament per la suma dels regidors dels municipis fusionats en els termes previstos en la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General.

c) Si s'acordés en el conveni de fusió, cadascun dels municipis fusionats, o alguns d'ells podran funcionar com a forma d'organització desconcentrada de conformitat amb el previst en l'article 24 bis.

d) El nou municipi es subrogarà en tots els drets i obligacions dels anteriors municipis, sens perjudici dels previst en la lletra e).

e) Si un dels municipis fusionats estigués en situació de dèficit es podrà integrar, per acord dels municipis fusionats, les obligacions, béns i drets patrimonials que es considerin liquidables en un fons, sense personalitat jurídica i amb comptabilitat separada, adscrit al nou municipi, que designarà un liquidador al que li correspondrà la liquidació d'aquest fons.

Aquesta liquidació haurà de fer-se durant els cinc anys següents des de l'adopció del conveni de fusió, sens perjudici de possibles drets que puguin correspondre als creditors. L'aprovació de les normes a les que haurà d'ajustar-se la comptabilitat del fons correspondrà al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a proposta de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

f) El nou municipi aprovarà un nou pressupost per a l'exercici pressupostari següent a l'adopció del conveni de fusió.

Tal i com es veu, en la redacció final de la llei, de manera indirecta, s'intenta imposar el recurs a l'agrupació, tant als municipis que es vegin obligats a formular un pla economico-financer, com als municipis petits.

El primer cas queda recollit en el nou article 116 bis.2.f de la Llei de Bases de Règim Local (LBRL, d'ara endavant), el qual disposa que el pla esmentat ha d'incloure una proposta d'agregació d'aquests ajuntaments amb un altre confrontant.

El segon cas és un simple joc d'incentius, donat que es basa en un increment de la dotació econòmica per als ajuntaments que decideixin emprendre processos de fusions municipals, a costa del finançament dels municipis petits que decideixin quedar-se al marge d'aquests processos³.

³ "Finalment, aquestes mesures de fusions municipals incentivades, que reben suport en la jurisprudència més recent constitucional, STC 103/2013, de 25 d'abril, suposen, en definitiva, que els municipis fusionats perceben un augment del finançament en al mesura en què els municipis de menys població reben menys finançament".

3. METODOLOGIA, DADES, VARIABLES I HIPÒTESI

3.1. Aspectes metodològics

L'objectiu d'aquest treball de recerca és analitzar la relació entre la despesa i la mida dels municipis. Per fer-ho, s'han analitzat els municipis majors de 5.000 habitants⁴ que formen part de la Regió Metropolitana de Barcelona⁵. S'han utilitzat les liquidacions pressupostàries dels Ajuntaments de la Regió Metropolitana, relatius a l'exercici 2011. S'ha exclòs la ciutat de Barcelona per les seves característiques excepcionals que fan que sigui no comparable a la resta de municipis que conformen la Regió Metropolitana de Barcelona⁶. També cal destacar que no s'ha triat fer l'estudi sobre la totalitat de la província de Barcelona, donada les grans diferències de mides poblacionals que ens trobem entre la Regió Metropolitana de Barcelona i els municipis de l'Anoia, el Bages, el Berguedà i Osona, la font de les dades tampoc en disposava per municipis menors de 5.000 habitants.

Per tal de fer l'anàlisi de la despesa municipal s'ha utilitzat la classificació econòmica i per programes dels pressupostos definits en l'ordre *EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales*, que estableix l'estructura i els criteris que s'han d'aplicar en la seva elaboració. S'estableixen criteris uniformes en l'elaboració dels pressupostos, això fa pensar que és una bona eina d'anàlisi, però com totes les eines, té les seves limitacions i mancances.

Una de les limitacions més importants, és que els municipis inferiors a 5.000 habitants no estan obligats a elaborar la classificació per programes, és per això, la decisió de treballar amb municipis superiors a 5.000 habitants.

⁴ Les dades són de l'any 2011 i pertanyen a l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer.

⁵ Existeix un estudi de característiques similars elaborat per Magre, J, Pano, E. i Viñas, A. que realitza l'estudi a la Comunitat Autònoma de Madrid.

⁶ La Regió Metropolitana de Barcelona està conformada per les següents comarques: Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental.

Una segona limitació és que aquesta classificació és de caràcter obert i per tant es poden crear epígrafs nous per tal de comptabilitzar despeses. Això fa que no sigui una classificació homogènia per tots els ajuntaments, donat que un Ajuntament pot comptabilitzar una despesa en un lloc on un altre ajuntament no ho ha fet.

Un altre problema afegit és que l'ordre EHA/3565/2008 diu que en el cas que les despeses puguin ser comptabilitzades en més d'una política de despesa, els ajuntaments les imputaran en aquella que creguin més oportú, per tant, com més desagregada és la classificació del pressupost, més probabilitats hi ha que diferents ajuntaments imputin mateixes despeses en diferents epígrafs.

Per tal de realitzar l'estudi d'aquest treball de recerca, s'han seleccionat els serveis mínims que són de prestació obligatòria en municipis majors de 5.000 habitants, segons l'article 26 de la LRBRL. Més específicament s'ha treballat amb els següents programes:

Grup 155. Vies públiques.

Grup 161. Sanejament, abastament i distribució d'aigües.

Grup 162. Recollida, eliminació i tractament de residus.

Grup 163. Neteja viària.

Grup 164. Cementiri i serveis funeraris.

Grup 165. Enllumenat públic.

Grup 171. Parcs i jardins.

Grup 332. Biblioteques i arxius.

Grup 453. Carreteres.

3.2. Dades i variables

Per tal de realitzar l'anàlisi quantitatiu del nostre objecte d'estudi, les dades seran extretes de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer, concretament, s'han triat les dades de l'any 2011 per als municipis de la Regió Metropolitana de Barcelona.

A continuació tenim una taula amb els municipis de la província de Barcelona classificats segons si formen part de la Regió Metropolitana de Barcelona.

Regió Metropolitana de Barcelona	Freqüència	Percentatge
SI	137	44,1
NO	174	55,9
Total	311	100

Taula 2: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Fundació Carles Pi i Sunyer.

Com s'ha comentat anteriorment, quedarà exclòs de l'anàlisi el municipi de Barcelona. També queden exclosos alguns municipis que no tenen informació, però es tracten de municipis majors de 5.000 habitants, no podem dir el nom d'aquests municipis, donat que la base de dades facilitada per l'Observatori de Govern Local és totalment anònima. Per tant, el nostre estudi es farà amb les despeses corrents dels pressupostos de 98 municipis.

Les variables que actuaran de forma dependent seran el sumatori de les despeses per càpita i les variables independents seran població dels municipis.

3.3. Hipòtesi del treball

Aquest treball analitza la relació entre la despesa i la mida poblacional. Com s'ha mencionat a la revisió teòrica d'aquest treball, són nombrosos els estudis que assenyalen que els petits municipis dificulten la gestió dels serveis i béns públics i les millores en termes cost-benefici que s'obtenen.

Es per això, que la hipòtesi de treball serà si a més mida poblacional és donen les components necessàries per tal que es generin economies d'escala en la part de la despesa municipal, o sigui, a mesura que incrementa la població hi ha un decrement en les despeses per càpita.

4. EL CAS DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA

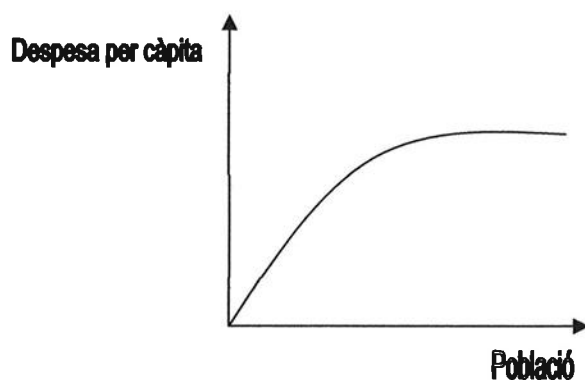
Abans de començar l'anàlisi del cas dels municipis de la Regió Metropolitana de Barcelona, començarem per definir, economies d'escala. El concepte d'economies d'escala serveix per al llarg termini i fa referència a les reduccions en el cost unitari a mesura que la mida d'un lloc i els nivells d'utilització d'inputs augmenten (Sullivan, A. & Sheffrin S., 2003)

El nostre model economètric a analitzar serà el següent:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + u$$

on la variable dependent y serà el sumatori de les despeses corrents obligatòries dels ajuntaments de la Regió Metropolitana de Barcelona per càpita; la variable independent x_1 serà la població; i la variable independent x_2 serà la població elevada al quadrat.

Utilitzarem la població elevada al quadrat com a eina per tal d'observar si es generen economies d'escala en municipis amb major població, ja que la gràfica seria d'aquesta manera:



Per tal de fer l'anàlisi s'ha utilitzat el programa SPSS. A continuació es mostren els resultats obtinguts en la introducció de dades al programa.

Les fusions municipals a partir de la despesa i la mida poblacional: el cas de la Regió Metropolitana de Barcelona

Resum del model				
Model	R	R quadrat	R quadrat corregida	Error típic de l'estimació
1	0,152	0,023	0,002	85,56384

Taula 3. Elaboració pròpia

ANOVA					
Model	Suma dels quadrats	gl	Mitjana quadràtica	F	Sig.
Regressió	16382,051	2	8191,026	1,119	0,331
Residual	695608,71	95	7322,197		
Total	711990,761	97			

Taula 4. Elaboració pròpia

Coeficients					
Model	Coeficients no estandaritzats		Coeficients tipificats	t	Sig.
	B	Error típic	Beta		
β_0	243,472	14,333		16,987	0
β_1	-0,001	0,001	-0,321	-1,008	0,316
β_2	1,59E-09	0	0,192	0,604	0,548

Taula 5. Elaboració pròpia

Un cop sotmeses les dades a un procés estadístic profund, a partir de les taules anteriors podem observar si existeix correlació entre les variables.

Podem observar com cap de les variables analitzades als models de regressió resulta ser significativa. Els resultats ens reporten que la mida dels municipis explica en un percentatge molt baix la variabilitat de la despesa per càpita.

A nivell general, el comportament de la despesa corrent no està vinculat a la mida. Es pot donar el cas, que a nivell més desagregat, per programes específics si que es donin els efectes d'economia d'escala, però en aquest nivell en el què analitzem totes les despeses obligatòries, no es dona. La població no és un factor rellevant per explicar aquesta variabilitat. La variabilitat municipal pot venir explicada per altres factors de tipus econòmic, com per

*Les fusions municipals a partir de la despesa i la mida poblacional: el cas de la Regió
Metropolitana de Barcelona*

exemple, densitat de població, deute municipal, naturalesa del municipi –turístic
o de montanya-, etc.

5. CONCLUSIONS

Segons la metodologia emprada en aquest treball de recerca per tal d'analitzar si hi ha alguna relació entre la despesa corrent per càpita dels municipis majors de 5.000 habitants de la Regió Metropolitana de Barcelona, excloent la ciutat de Barcelona, i la mida poblacional dels municipis, es poden recollir les següents conclusions.

Cal destacar, però, que es disposa amb certesa suficients dades desagregades per tal de fer un treball d'anàlisi més exhaustiu, ja que ens règim a una normativa que fa que no disposem de dades dels municipis menors de 5.000 habitants, per això, com s'ha comentat en la part metodològica del treball, s'ha fet una tria dels municipis majors de 5.000 habitants, excloent la ciutat de Barcelona per les seves característiques que la fan diferent a la resta de municipis.

Un cop efectuat el nostre model de regressió es poden extreure les següents conclusions. Les dades no mostren cap tipus de relació rellevant entre variables, és més, la despesa per càpita de les diferents poblacions analitzades no és influenciada per la mida poblacional, això es confirma donat que les mesures de correlació estadístiques són molt properes al valor 0. Per tant, podríem extreure l'afirmació que el comportament en despesa corrent dels municipis grans no difereix massa amb el comportament en despesa corrent dels municipis més petits.

Hi ha diversos problemes que s'han de tenir en compte per futures investigacions, el primer de tot és, tal i com s'ha mencionat anteriorment, no es disposen de dades dels municipis menors de 5.000 habitants. Aquestes dades ens servirien per poder fer una anàlisi més exhaustiva en aquell tall poblacional.

Un altre problema és el nivell de desagregació de les dades que es regeixen per la normativa vigent. Els ajuntaments poden classificar les dades al

seu lliure judici de valor, i potser, ens trobem davant d'unes dades que no són homogènies. Es d'esperar que reglamentàriament s'implantïn millores en la comptabilització de les despeses. Tot i que, es pot afirmar que les dades són fiables, donat que són els ajuntaments els que fiscalitzen els seus comptes.

Els resultats obtinguts en aquest treball de recerca estan en consonància amb les dues recerques realitzades per la Fundació Carles Pi i Sunyer. El primer de tots analitzava per al cas de Catalunya (Fundació Pi i Sunyer, 2011), els conceptes globals de despesa; i el segon analitzava les despeses corrents per càpita en els serveis comunitaris a la Comunitat de Madrid (Fundació Pi i Sunyer, 2014). En ambdós casos, els resultats obtinguts eren que la població no era una variable rellevant.

Cal destacar que en aquestes anàlisis s'exclouen paràmetres d'important rellevància com és el cas de la qualitat en els serveis, la densitat de la població en el territori, la configuració del teixit urbà o, fins i tot, si hi ha sinèrgies establertes entre els diferents municipis, com són les mancomunitats en els serveis. Si es poguessin incorporar aquests tipus de variables dins de l'estudi, de ben segur, podríem apreciar alguna cosa rellevant dins del model.

En conclusió, les dades que disposa l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals ens mostren que no existeix una relació entre la despesa per habitant i la mida poblacional. M'agradaria destacar que es compleix el que mencionaven els autors danesos (Christoffersen i Bo Larsen, 2007), en el sentit que hi ha una certa contradicció entre les evidències que s'identifiquen i el que actualment estan implementant els governs arreu d'Europa. No hi ha evidències empíriques a cap estudi, que manifestin una generació d'economies d'escala a partir de la fusió municipal.

6. BIBLIOGRAFIA

Bel, G. (2012) "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza" en *Informe IEB sobre federalismo fiscal'11*, Institut d'Economia de Barcelona.

Bosch, N y Solé Ollé, A (2013) "Punto de Vista IEB. Reforma de la Administración Local" en *Informe IEB sobre Federalismo y Finanzas Públicas*, Instituto de Estudios Fiscales.

Burgueño, J. (2004) "El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña". En *Revista de Geografía* 3, 7-33.

Bymes, J. & Dollery, B. (2002) "Do Economies of Scale exist in Australia Local Government? A review of the research evidence" in *Urban Policy and Research*, vol 20. 4 (391-414).

Christoffersen H. & Bo Larsen, K. (2007) "Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects" *Local Government Studies* 33 (1) 77-95.

Copus, C. (2006) "British local government: A case for a new constitutional settlement", *Public Policy and Administration*, 21 (2).

14

Copus, C., Crow, A. & Clark, A. (2005) *Council Size: Literature Review and Analysis: Report to the Electoral Commission*. The University of Birmingham.

Dahl, R. & Tufte, E. (1973) "Size and democracy", Standfort: Standfort University Press.

De Ceuninck et al. (2010) "Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions" *Local Government Studies* Vol. 36, No.6 803-822

Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals (2011) "Fusió municipal: més inconvenients que avantatges". En *Anuari polític de Catalunya 2011*. ICPS: Barcelona.

Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals (2014) "Cambios de escala y gasto: una aproximación a los servicios de bienestar comunitario en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid". Instituto de Derecho Local, Madrid.

Hanes, N. (2003) "Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden". Working paper. Department of Economics, Umea University.

Kjaer, Ulrik, Hjelm, Ulf and Leth Olsen, Asmus (2010) "Municipal amalgamations and the Democratic functioning of local Councils: The Case of the Danish 2007 Structural Reform", *Local Government Studies*, 36. 4.

Keating, M. (1995) "Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice", in: Judge, D, Stoker, G. & Wolman, H. (eds) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

Lago-Peñas, S. & Martínez-Vázquez, J. (2013) "The challenge of Local Government Size: Theoretical perspectives, International experience and Policy Reform" Edward Elgar.

Marcou, G. (2011) "La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques?" *Cahiers français*, núm. 362, p. 30.

March, J & Olsen, J. (1984) "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78.

Martínez-Alonso, J.L. & Ysa, T (2003) "Les personificacions instrumentals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques". 2a ed. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Mouritzen, P.E. (1989) "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited" *European Journal of Political Research*, 17.

Oliver, J.E. (1999) "The effects of Metropolitan Economic segregation on Local Civic Participation". *American Journal of Political Science*, vol. 43, num. 1.

Rodríguez Álvarez, J.M. (2011) "El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: Continuidades y cambios" en Arenilla Sáez, M. (ed.) *La administración pública entre dos siglos: Ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rouse, P & Putterill, M. (2005) "Local Government Amalgamation Policy: A Highway Maintenance Evaluation". *Management Accounting Research* 16(4): 438-463.

Sosa, W. (2009) "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas" en Rodríguez González, R. "Reformar la Administración territorial", Netbiblo, la Corunya.

Sosa, W. y Miguel, P. De (1987) "Creación, supresión y alteración de términos municipales, IEAL, Madrid.

Sullivan, A. & Sheffrin, S. (2003) "Economics. Principles in action" Pearson Prentice Hall.

Velasco, F (2012) "Competències per a la reforma de la planta municipal" a Quaderns de Dret Local, número 29, juny 2012.

Vetter, A & Kersting, N. (2003) "Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and efficiency". Opladen: LeskepBudrich.

Vilalta, M (coord) (2001) "La despesa no obligatòria dels ajuntaments". Barcelona: Diputació de Barcelona.

